ZUSAMMENARBEIT MIT DER PRIVATWIRTSCHAFT IM AGRARSEKTOR IN DER DEUTSCHEN TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

2018

DEval
DEUTSCHES EVALUIERUNGSINSTITUT DER ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Privatwirtschaft als aktiver Partner der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sowohl international als auch in Deutschland zunehmend gefragt. Hinter der Einbindung der Privatwirtschaft steht der Gedanke, die unternehmerische Kreativität, Innovationskraft und finanziellen Ressourcen von Unternehmen zu nutzen, um entwicklungspolitische Ziele besser, schneller und nachhaltiger zu erreichen. Kritikerinnen und Kritiker der Zusammenarbeit argumentieren, dass die Kooperation eher den Unternehmen als den entwicklungspolitischen Zielgruppen zugutekommt. Zudem befürchten sie, dass die Einhaltung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien durch die Unternehmen nicht gewährleistet wird.

Die Evaluierung hat das Portfolio der deutschen Technischen Zusammenarbeit zur Kooperation mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor systematisiert und dahingehend untersucht, inwiefern die Kooperation geeignet ist, zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele beizutragen. Damit unterstützt die Evaluierung die EZ darin, die Zusammenarbeit effektiver zu nutzen und leistet einen Beitrag zur Herstellung von Transparenz und damit zur Versachlichung der Diskussion über Chancen und Grenzen der Kooperation.

Die Evaluierung stützte sich in erster Linie auf die Analyse von strategischen und Programm-Dokumenten der deutschen EZ sowie insgesamt 78 Interviews mit Expertinnen und Experten aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), den Durchführungsorganisationen, der Privatwirtschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

ZUSAMMENARBEIT MIT DER PRIVATWIRTSCHAFT IM AGRARSEKTOR IN DER DEUTSCHEN TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

2018

Impressum

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Deutschland

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: *info@DEval.org*
www.DEval.org

Verfasst von

Dr. Marcus Kaplan
Dr. Sabine Brüntrup-Seidemann
Dr. Nico Herforth

Verantwortlich

Dr. Stefanie Krapp (bis 31.03.2018)
Dr. Martin Bruder (ab 01.04.2018)

Gestaltung Umschlag und Grafiken

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Silvia Richter, mediamondi
www.mediamondi.de

Bildnachweis

Titelseite: Ute Grabowsky, photothek.net

Bibliografische Angabe

Kaplan, M., S. Brüntrup-Seidemann und N. Herforth (2018), *Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor in der deutschen Technischen Zusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius,

Paderborn

FSC
www.fsc.org
MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C011558

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Juli 2018

ISBN 978-3-96126-079-9 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-080-5 (PDF)

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht sowie der Online-Anhang sind auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:
www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:
info@DEval.org

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) findet sich unter:
http://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ergebnisse/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html

DANKSAGUNG

Das Evaluierungsteam wurde bei seiner Arbeit von zahlreichen Personen und Organisationen unterstützt, bei denen wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken möchten.

An erster Stelle sind die Institutionen zu nennen, die das Team in der Vorbereitung der Evaluierung, in der Referenzgruppe und bei der Datenerhebung fachlich und organisatorisch unterstützt haben: das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und hier insbesondere die Referate 105 (Anette Braun, Constanze Esenwein und Michaela Zintl), 121 (Dr. Olaf Deutschbein und Gerlinde Sauer), 110 (Traudel Köhler, Christian Hagemann und Anja Wagner) und 402 (Annette Seidel und Rike Sohn), die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ; hier besonders Dr. Helmut Albert, Frank Bertelmann, Viola Bölscher, Dr. Gerd Fleischer und Franziska Krisch), die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG; Dr. Julian Frede und Marco Christ) und die sequa gGmbH (Dr. Julia Hoffmann). Ebenso möchten wir uns in der GIZ bei Paul Degenkolbe, Jan Fraeb, Kira de Groot, Andra Kiggen, Ulrike Laing, Julia Mager, Sonja Palm und Dr. Sylvia Schweitzer für die tatkräftige Unterstützung im Rahmen der Datenerhebung bedanken.

Danken möchten wir auch den von uns interviewten Expertinnen und Experten aus dem BMZ, den Durchführungsorganisationen, Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Wissenschaft. Ihr Wissen und ihre Erfahrungen waren für die Ergebnisse der Evaluierung äußerst hilfreich und wertvoll.

Weiterhin danken wir unseren Kolleginnen und Kollegen am DEval, die unsere Arbeit kritisch hinterfragt und mit ihren Kommentaren zur Qualität des Berichts beigetragen haben. Unser Dank gilt insbesondere Kirsten Vorwerk und Prof. Dr. Jörg Faust, die die Evaluierung mit großem Interesse aktiv begleitet haben. Außerdem bedanken wir uns ganz herzlich bei unserem Praktikanten Bennedikt Spitzley, unserer Praktikantin Johanna Flora Juds, unseren studierenden Beschäftigten Andrea Stein und Ezra Frommé sowie unserer studentischen Hilfskraft Constantin Grywatz. Ihr großes Engagement und ihr persönlicher Einsatz waren für die Evaluierung sehr wichtig.

Last, but not least möchten wir uns bei der Verwaltung und der Öffentlichkeitsarbeit des DEval und insbesondere bei unserer Projektadministratorin Rebecca Maicher für ihre tatkräftige Unterstützung bedanken.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund, Ziele und Gegenstand der Evaluierung

Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Privatwirtschaft als aktiver Partner der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sowohl international als auch in Deutschland zunehmend gefragt. Zum einen werden unternehmerische Kreativität und Innovationskraft als notwendig erachtet, um entwicklungspolitische Ziele zu erreichen und den Herausforderungen der Globalisierung zu begegnen; zum anderen kann die Privatwirtschaft dringend benötigte finanzielle Ressourcen für globale Entwicklung einbringen. Außerdem wird erwartet, dass das Engagement der Privatwirtschaft langfristig angelegt und somit geeignet ist, nachhaltige Wirtschaftskreisläufe aufzubauen.

Auch die Bundesregierung und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sind bestrebt, den Dialog und die Kooperation mit der Privatwirtschaft zu erweitern, um entwicklungspolitisch sinnvolle Investitionen der deutschen Wirtschaft in Partnerländern der deutschen EZ zu fördern. Strategische Rahmendokumente wie der Marshallplan mit Afrika (BMZ, 2017a) oder der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (Bundesregierung, 2018) bekräftigen den Willen der Bundesregierung und des BMZ zur Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen. Die Gründung der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung im Jahr 2016, die als Schnittstelle zwischen deutscher EZ und Privatwirtschaft dienen soll, unterstreicht die Bemühungen des BMZ, die Zusammenarbeit zu intensivieren.

Im Agrarsektor, der für Armuts- und Hungerbekämpfung sowie als Ausgangspunkt für eine wirtschaftliche Entwicklung in vielen Partnerländern immer noch der bedeutendste Sektor ist, spielt die Kooperation mit Unternehmen eine wichtige Rolle. Dies ist unter anderem in der BMZ-Sektorstrategie „Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft“ (BMZ, 2013a) dokumentiert. Eine Vielzahl von Programmen zielt darauf ab, private Unternehmen in den Wissens- und Technologietransfer oder in den Aufbau verlässlicher Geschäftsbeziehungen einzubinden; so stellt aktuell die Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ mit ihren „Grünen Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“ einen Schwerpunkt der Aktivitäten des BMZ in diesem Bereich dar.

Während Befürworterinnen und Befürworter der Kooperation mit Unternehmen in ihr einen wichtigen Hebel für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung sehen, merken insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen kritisch an, dass vor allem in Armut lebende Bevölkerungsgruppen als wichtige entwicklungspolitische Zielgruppen die angebotenen Innovationen nicht nutzen können und dementsprechend nicht von der Zusammenarbeit profitieren. Zudem befürchten sie, dass die Einhaltung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien durch die Unternehmen nicht gewährleistet wird und somit die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen besteht.

Obwohl die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor (ZmWA) in der deutschen EZ zunehmend an Bedeutung gewinnt, wurde das Portfolio in diesem Bereich bisher nicht aufgearbeitet. Zentrales Ziel der Evaluierung ist es daher, die strategische Ausrichtung der deutschen Technischen Zusammenarbeit (TZ) zur ZmWA sowie die Programme, über die diese umgesetzt wird, zu systematisieren und zu analysieren. Auch existieren bisher nur wenige Erkenntnisse dazu, ob die ZmWA prinzipiell geeignet ist, einen Mehrwert zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele zu schaffen. Daher werden in der Evaluierung der entwicklungspolitische Mehrwert der ZmWA und die Herausforderungen, die sich in der Umsetzung ergeben, beleuchtet. Zudem wird untersucht, inwieweit menschenrechtliche Standards und Prinzipien sowie Umwelt- und Sozialstandards in der ZmWA berücksichtigt werden. Damit trägt die Evaluierung dazu bei, den Status quo in der deutschen TZ zu diesem wichtigen Querschnittsthema zu erfassen und etwaiges Verbesserungspotenzial aufzuzeigen

Gegenstand dieser Evaluierung sind Strategien und Programme der deutschen TZ, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, wobei der Zeitraum seit 2006 erfasst wurde. Unter Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft wird dabei die Kooperation von staatlicher TZ mit privatwirtschaftlichen Partnern zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele verstanden. Da die gemeinsame Umsetzung von Aktivitäten in den Partnerländern dabei im Fokus steht, wurden die Instrumente der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) nicht berücksichtigt. Aufgenommen in das Portfolio wurden Unterstützungsprogramme der TZ wie die

EZ-Scouts oder das Import Promotion Desk (IPD), da sie eine bedeutende anbahnende Funktion für die Kooperation mit der Privatwirtschaft haben. Die wichtigsten Umsetzungsformen dieser Zusammenarbeit sind Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW) und integrierte Entwicklungspartnerschaften (iEPW). EPW werden häufig über eigene Programme wie develoPPP.de umgesetzt, die unabhängig von der bilateralen TZ implementiert werden. Bei iEPW ist die Kooperation von TZ und Unternehmen integraler Bestandteil eines bilateralen Vorhabens. Die Evaluierung berücksichtigt Strategien und Programme der deutschen staatlichen TZ, die den Agrarsektor entweder als einen von mehreren möglichen Sektoren beinhalten oder ausschließlich auf den Agrarsektor ausgerichtet sind. Die Mehrheit der Programme wird von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) umgesetzt, die daher auch im Zentrum dieser Evaluierung steht; weitere Durchführungsorganisationen wie die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) und die sequa gGmbH spielen dementsprechend nur eine untergeordnete Rolle.

Gesamteinschätzung

Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor relevant und prinzipiell geeignet ist, zum Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele der deutschen TZ im Agrarsektor, und hier insbesondere zur Armutsreduzierung und Ernährungssicherheit, beizutragen. Die deutsche TZ verfolgt im Agrarsektor einen marktwirtschaftlichen Ansatz, der darauf ausgerichtet ist, Wachstum im Landwirtschaftssektor zu fördern und dadurch Arbeitsplätze zu schaffen und Einkommen zu erhöhen, um so die ländliche Entwicklung in den Partnerländern zu unterstützen. Während die analysierten Dokumente diesbezüglich nur vage Aussagen machen, hat sich in den durchgeführten Interviews gezeigt, dass Unternehmen für diesen Ansatz wichtige Partner sein können, da sie ihre Ressourcen und ihr Know-how einbringen, als Aufkäufer für agrarische Produkte fungieren oder nützliche Dienstleistungen und Produkte anbieten. Ob die ZmWA über diese prinzipielle Eignung hinaus aber tatsächlich zu Verbesserungen bei allen entwicklungspolitischen Zielgruppen im Sinne eines *leave no one behind*-Ansatzes führt, konnte im Rahmen dieser Evaluierung nicht untersucht werden. Hinweise hierzu liefert jedoch die Evaluierung des DEval zur Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten (Kaplan et al., 2016a). Diese hat die Eignung des Wertschöpfungskettenansatzes als eine marktwirtschaftliche Herangehensweise für die Förderung von Armutsminderung und Ernährungssicherung untersucht und positiv bewertet. Wie auch andere Untersuchungen zu dem Thema (Humphrey und NavasAlemán, 2010; Kidoido und Child, 2014; OECD, 2006; Rao und Qaim, 2011) kommt sie allerdings zu dem Schluss, dass in extremer Armut lebende Bevölkerungsgruppen von einer derartigen Förderung – die auf eine Marktanbindung ausgerichtet ist – nicht direkt profitieren können; sie verfügen nicht über das Mindestmaß an Ressourcen, das eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Marktanbindung ist (Kaplan et al., 2016a). Um die chronisch Armen zu erreichen, müssen andere geeignete Maßnahmen implementiert werden.

Einer passgenaueren Nutzung der ZmWA steht derzeit in erster Linie entgegen, dass der konkrete Mehrwert, den sich die TZ von der Kooperation mit Unternehmen für das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele verspricht, nicht eindeutig identifiziert und beschrieben wird: Aus den analysierten Dokumenten geht nicht hervor, welche komparativen Vorteile die Privatwirtschaft in die Programme der TZ einbringen soll. Auch die konkreten Aktivitäten, die von den Unternehmen erbracht werden sollen, sowie Herausforderungen und Spannungsfelder, die sich aus der Zusammenarbeit ergeben, werden nicht klar benannt. Die fehlende Systematisierung hat zur Folge, dass sowohl innerhalb der staatlichen EZ-Strukturen als auch im Bundestag, in zivilgesellschaftlichen Organisationen und in Unternehmen keine Klarheit über Ziele, Potenziale und mögliche Wirkungen, aber auch über die Grenzen der ZmWA herrscht.

Im Zuge der wachsenden Bedeutung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (ZmW) versuchen EZ-Institutionen zunehmend, die Form der Einbindung von Unternehmen in die EZ zu verändern: weg von einer kurzfristigen Zusammenarbeit für einzelne Projekte und hin zu einer langfristigen Partnerschaft auf Augenhöhe. Die Evaluierung hat gezeigt, dass dieses angestrebte partnerschaftliche Verhältnis noch nicht ausreichend in die praktische Zusammenarbeit eingebettet ist. Dies kann erhöhte Transaktionskosten zur Folge haben. In diesem Zusammenhang sind unterschiedliche Arbeitsweisen, fehlende privatwirtschaftliche Expertise in der GIZ sowie ein schwieriger Zugang der Unternehmen zu Informationen über entsprechende Kooperationsangebote zu nennen. Die Gründung der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung ist ein Schritt in die richtige Richtung – sie soll der Privatwirtschaft den Zugang zur TZ erleichtern.

Im Rahmen der Evaluierung wurde festgestellt, dass das aktuelle Vorgehen in der TZ zur Identifizierung von entwicklungspolitischen Wirkungen sowie von menschenrechtlichen Risiken nicht geeignet ist, ausreichend Transparenz zu schaffen und den konkreten Beitrag der Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele zuverlässig zu erfassen und ggf. zu verbessern. So wurde deutlich, dass im Agrarsektor die Prüfung menschenrechtlicher Risiken im Vorfeld einer Maßnahme sowie das entsprechende Monitoring während der Durchführung nicht stringent verfolgt werden. Damit wird dieser Aspekt auch vom BMZ nicht konsequent nachgehalten. Mit Blick auf die Sicherstellung des *Do-no-harm*-Prinzips in der ZmWA muss dieses Vorgehen als kritisch bezeichnet werden – schließlich sind sowohl die Durchführungsorganisationen als auch die Unternehmen angehalten, ihren in den relevanten Dokumenten festgehaltenen Verpflichtungen nachzukommen, um den potenziellen menschenrechtlichen Risiken im Agrarsektor zu begegnen. Gleichzeitig handelt es sich bei der Privatwirtschaft um eine vergleichsweise neue Akteursgruppe, die nicht automatisch den Zielen der TZ verpflichtet ist.

Methodisches Vorgehen

Der Nutzung der ZmWA in der deutschen TZ liegt keine explizite und vergemeinschaftete *Theory of Change* (ToC) zu Grunde. Die Rekonstruktion der ToC bildete daher im Rahmen der Evaluierung die Basis, um die Wirkungspfade zu identifizieren, über die die Kooperation mit Unternehmen zu entwicklungspolitischen Wirkungen beitragen soll. In einem nächsten Schritt wurde die rekonstruierte ToC mit dem für den Landwirtschaftssektor handlungsleitenden entwicklungspolitischen Konzept zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft (BMZ, 2013a) abgeglichen.

Für die Rekonstruktion der ToC und die Beantwortung der Evaluierungsfragen hat das Evaluierungsteam strategische Dokumente des BMZ ausgewertet. Die Programme wurden über Programmvorschläge sowie – soweit vorhanden – Berichte analysiert. Zudem wurden 78 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern des BMZ, der Durchführungsorganisationen, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft sowie der Wissenschaft durchgeführt.

Auf dieser Datenbasis leitet die Evaluierung Aussagen zur Relevanz der ZmWA für das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele ab. Der Fokus der Evaluierung liegt somit auf der strategischen Ebene der ZmWA. Fallstudien, die eine Überprüfung der Wirkungen privatwirtschaftlichen Engagements ermöglicht hätten, wurden nicht durchgeführt.

Ergebnisse

Ein Großteil der Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen ist nur für den Agrarsektor als Untersuchungsgegenstand dieser Evaluierung gültig, während bei anderen ein Änderungsbedarf auf einer übergeordnete Ebene identifiziert wurde.

Theory of Change

In der Auswertung der Strategie- und Programmdokumente wurden viele generische und ungenaue Aussagen zur Rolle der Privatwirtschaft in der deutschen TZ sichtbar. Daher bleiben zentrale Wirkannahmen zur Frage, wie die ZmWA zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele beitragen soll, unklar. Ebenfalls wird nicht differenziert, welche Unternehmenstypen sich mit welchen komparativen Vorteilen, mit welchen Leistungen und unter welchen Kontextbedingungen besonders für eine Kooperation mit der TZ eignen. Auch die analysierten Evaluierungen konnten diesbezüglich keine Klarheit schaffen. Somit wird in der Konzeption von TZ-Maßnahmen nicht ausreichend erläutert, welcher konkrete Mehrwert durch die Einbindung der Unternehmen geschaffen werden soll. Anhand der Rekonstruktion der ToC kann deshalb nur bedingt geklärt werden, inwieweit die ZmWA geeignet ist, zur Umsetzung relevanter Strategien beizutragen. Es ist zwar weitgehend plausibel, dass die Privatwirtschaft bei Projekten, die einen marktwirtschaftlichen Ansatz im Agrarsektor verfolgen, ein wichtiger Partner sein kann; der konkrete Beitrag der Privatwirtschaft kann aus den hier analysierten Quellen aber nicht nachvollzogen werden. Ebenso sind die Handlungsfelder (HF) der ZmWA prinzipiell geeignet, Beiträge auf der strategischen Ebene der ToC zu leisten. Bei den HF handelt es sich um Privatwirtschaftsförderung, Verbreitung technischer Innovationen, Verbreitung organisatorischer und institutioneller Innovationen, Qualifizierung, Entwicklung und Umsetzung von Standards sowie Sektor-

entwicklung. Die Konstruktion der HF beruht auf einer Auswertung von Programmunterlagen, in denen bestimmte Komponenten eines Programms, die in Kooperation mit der Privatwirtschaft umgesetzt werden, herausgearbeitet wurden. Die dafür notwendigen Leistungen und die zugrunde liegenden Wirkannahmen sind auf Basis der analysierten Programmdokumente allerdings nicht eindeutig nachvollziehbar.

Die auf der Grundlage der relevanten Dokumente rekonstruierte ToC zeigt, dass in der ZmWA primär die entwicklungspolitischen Ziele Armutsreduzierung, Ernährungssicherheit und ökologische Nachhaltigkeit verfolgt werden. Damit ist die ToC – mit Blick auf den Beitrag der ZmWA – weitgehend kohärent mit dem handlungsleitenden BMZ-Konzept zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft (BMZ, 2013a). Die identifizierten HF relevanter Programme, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, sind grundsätzlich an übergeordneten strategischen Dokumenten und Strategien ausgerichtet und fügen sich stringent in die ToC ein.

Ausgestaltung der Programme

Die Ausgestaltung der Programme ist überwiegend geeignet, die Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele einzubinden. Dies gelingt über ein breites Kooperationsangebot im Hinblick auf mögliche Partnerländer, Handlungsfelder und Unternehmensarten. In der Praxis zeigen sich allerdings Hindernisse bei der Einbindung kleinerer Unternehmen; sie wird vor allem durch die geringeren verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen sowie in einigen Fällen durch die Teilnahmekriterien der Programme erschwert.

Entwicklungspolitischer Mehrwert der ZmWA

Die Programme der TZ, in denen mit der Privatwirtschaft kooperiert wird, sind grundsätzlich geeignet, einen entwicklungspolitischen Mehrwert zu erzeugen. Damit aus der Zusammenarbeit aber tatsächlich ein entwicklungspolitischer Nutzen entsteht, müssen bestimmte Parameter erfüllt sein.

Die Aktivitäten eines Unternehmens sollen immer zum Kerngeschäft des Unternehmens beitragen. Aushandlungsprozesse zwischen Unternehmen und Entwicklungsorganisationen, in denen die Schnittmenge zwischen entwicklungspolitischen und unternehmerischen Zielen herausgearbeitet und der Beitrag der beteiligten Akteure zu diesem gemeinsamen Ziel klar benannt wird, sind ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Umsetzung von Projekten. Hier hat die Evaluierung deutlich gezeigt, dass die Überschneidung von unternehmerischen und entwicklungspolitischen Zielen bei *sourcenden* Unternehmen – also bei Unternehmen, die Rohstoffe oder Produkte in Partnerländern der TZ einkaufen – stärker ausgeprägt ist als bei Unternehmen, die ihre Produkte verkaufen wollen. Daher stehen der Zusammenarbeit der TZ mit *sourcenden* Unternehmen vordergründig weniger Hindernisse entgegen. Bei der Zusammenarbeit mit Unternehmen, die den Verkauf ihrer Produkte zum Ziel haben, ist die Unterstützung bei der Entwicklung inklusiver Geschäftsmodelle, die auch für die entwicklungspolitischen Zielgruppen von Vorteil sind, für den Erfolg der ZmWA essenziell. Das Problem der Liquidität der Zielgruppen ist in beiden Fällen relevant, tritt aber bei ZmWA-Aktivitäten mit verkaufenden Unternehmen noch deutlicher zutage.

Der entwicklungspolitische Nutzen ist tendenziell höher, wenn Unternehmen längerfristig in bilaterale Programme eingebunden werden, da hier mit der ZmW auch strukturwirksame Ziele verfolgt werden. Zudem gibt es Anzeichen dafür, dass durch diese Einbindung die Sensibilität der Unternehmen für entwicklungspolitische Ziele und ihre Bereitschaft, diese zu unterstützen, erhöht werden kann. Gleichzeitig können die Unternehmen in höherem Maße von den Unterstützungsleistungen der TZ profitieren.

Hingewiesen werden muss auch auf das Spannungsfeld, das sich für die GIZ ergibt: Auf der einen Seite soll sie mit Unternehmen kooperieren, um entwicklungspolitische Ziele zu erreichen, andererseits ist es aber ihre Aufgabe, die Verhandlungskompetenzen der entwicklungspolitischen Zielgruppen zu stärken, um so deren Position gegenüber den Unternehmen zu stärken.

Verfahrensabläufe und Steuerung der ZmW

Die Verfahrensabläufe in der deutschen TZ sind nur zum Teil geeignet, die Privatwirtschaft einzubinden. Bei der Evaluierung zeigten sich Diskrepanzen im Hinblick auf Arbeitsprozesse und strategische Planung der beteiligten Akteure. Wesentliche Herausforderungen und mögliche hinderliche Faktoren für die ZmWA liegen in:

1. der langen Dauer administrativer Verfahren in der TZ,
2. dem hohen Grad an Formalisierung bei Antragstellung und Berichterstattung,
3. der geringen Flexibilität bei Projektaktivitäten und Bewilligungsfristen,
4. den kurzen Projektlaufzeiten und
5. Hindernissen bei Mehrfachförderung.

Aufgrund nicht ausreichender Personalressourcen und eines teilweise fehlenden Verständnisses der Mitarbeitenden für unternehmerische Belange kann das BMZ seiner politisch-strategischen Steuerungsfunktion nur eingeschränkt nachkommen. Dies gilt insbesondere für iEPW, die dezentral koordiniert und deshalb kaum systematisch aufgearbeitet werden. Auf der operativen Ebene fehlt eine klare Richtlinie, die zeigt, wie ZmW-Aktivitäten im Rahmen von Programmen zu dokumentieren sind. Außerdem ist das privatwirtschaftliche Know-how der GIZ-Mitarbeitenden nicht immer ausreichend. Den Mitarbeitenden in den Partnerländern fehlt es entsprechend zum Teil an Kenntnissen, um Projekte, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, angemessen anzubahnen, auszuhandeln und umzusetzen.

Schließlich fühlen sich die Unternehmen unzureichend über das Portfolio der Kooperationsangebote informiert. Dies liegt sowohl an der großen Vielfalt der Angebote als auch an der inadäquaten Aufbereitung der Informationen. Die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung konnte die in sie gesetzten Erwartungen als Eingangsportal für die ZmW bisher nicht erfüllen.

Menschenrechtliche Standards und Prinzipien, Umwelt- und Sozialstandards

In Projekten, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, wird in Bezug auf die Minimierung menschenrechtlicher Risiken in erster Linie auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen verwiesen. Prüfung und Monitoring hierzu werden von der GIZ weder umfassend noch systematisch durchgeführt. Dadurch ist nicht gewährleistet, dass eine etwaige Verletzung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien von der GIZ bemerkt wird. In verschiedenen nationalen und internationalen Dokumenten wird sowohl den Durchführungsorganisationen als auch der Privatwirtschaft die Verpflichtung zugewiesen, menschenrechtliche Risiken zu prüfen und zu minimieren. Die endgültige Verantwortung liegt – unter Hinweis auf das Menschenrechtskonzept (BMZ, 2011a) und den Menschenrechtsleitfaden (BMZ, 2013b) als handlungsleitende Dokumente der deutschen EZ – allerdings bei den Durchführungsorganisationen als Initiatoren der Programme.

Mit dem Safeguards+Gender-Managementsystem hat die GIZ im Dezember 2016 ein verbindliches Instrument zur Prüfung verschiedener Risiken eingeführt. Dieses System scheint geeignet, im Rahmen einer vergleichsweise wenig aufwändigen Prüfung die Minimierung menschenrechtlicher Risiken in der Planung und während der Durchführung von Projekten zu gewährleisten. Da es sich hierbei um ein relativ junges Instrument handelt, liegen noch keine Auswertungen vor.

Deutlich wurde in der Evaluierung, dass menschenrechtliche Aspekte als wichtiges Querschnittsthema der deutschen EZ sowohl in der politisch-strategischen als auch in der operativen Steuerung noch nicht durchgängig in dem Ausmaß Berücksichtigung finden, wie dies in den relevanten Dokumenten gefordert wird. Gründe hierfür sind die Komplexität der Thematik sowie fehlende personelle Ressourcen in BMZ und GIZ.

Wesentliche Empfehlungen

Im Rahmen der Evaluierung wurden fünf Bereiche identifiziert, in denen hinsichtlich einer effektiveren und passgenaueren Nutzung der ZmWA Verbesserungspotenzial besteht:

Konzeptionalisierung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor stärken

Die Beiträge und der Mehrwert der Privatwirtschaft als immer noch vergleichsweise „neue“ Akteursgruppe in der TZ sind noch nicht ausreichend beschrieben und systematisiert. Das BMZ sollte ein handlungsleitendes Grundsatzpapier zur ZmWA erstellen, in dem die Voraussetzungen für eine Einbindung der Privatwirtschaft in die TZ, ihre möglichen komparativen Vorteile gegenüber einer Umsetzung nur durch die Durchführungsorganisationen sowie die Rolle, die die Privatwirtschaft dabei einnehmen kann und sollte, dargestellt werden. Weiterhin sollte das Papier die Wirkpfade aufzeigen, die mit dem Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele verbunden sind, und die angestrebten Synergien deutlich machen. Das Grundsatzpapier sollte gleichzeitig die Grenzen der ZmWA aufzeigen, um den beteiligten Akteursgruppen eine realistische Einschätzung zu den Chancen und Herausforderungen dieses Ansatzes zu ermöglichen.

In der Evaluierung hat sich abgezeichnet, dass viele Aspekte, die in dem Grundsatzpapier behandelt werden sollten, auch über den Agrarsektor hinaus Gültigkeit haben. Daher könnte es sinnvoll sein, das empfohlene Grundsatzpapier sektorübergreifend zu konzipieren und somit seine Gültigkeit zu erweitern. Hierbei ist jedoch Sorge dafür zu tragen, dass die spezifischen Aspekte, die für eine erfolgreiche Umsetzung von ZmW-Projekten im Agrarsektor berücksichtigt werden müssen, im Prozess auch Erwähnung finden, entweder in Form eines eigenen Kapitels oder beispielsweise als eine eigenständige, dem ZmW-Papier untergeordnete Handreichung.

Ausgestaltung der Programme weiterentwickeln

Die Programme der deutschen TZ bieten der Privatwirtschaft grundsätzlich ausreichend Flexibilität, erschweren jedoch den Zugang von kleineren Unternehmen. Diese werden von der deutschen TZ aber als wichtige Kooperationspartner angesehen. Die Programme sollten daher weiter flexibilisiert werden, damit auch kleinere Unternehmen angesprochen werden können und die identifizierte Finanzierungslücke durch angepasste Fördermodalitäten geschlossen wird.

Auf Programmebene liegen kaum Monitoring-Daten oder Evaluierungen vor, die den Beitrag der Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele dokumentieren. Zudem hat sich die Public-Private-Partnership (PPP)-Kennung als ungeeigneter Indikator für die Identifikation von Kooperationen mit der Privatwirtschaft im TZ-Portfolio herausgestellt. Das BMZ sollte veranlassen, dass beim Monitoring und in Evaluierungen der spezifische Beitrag der Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele geprüft, dokumentiert und – soweit möglich – quantifiziert wird. Für das Monitoring- und Evaluierungssystem sollte es eine Kennzeichnung für Programme geben, in denen mit der Privatwirtschaft zusammengearbeitet wird. Es ist zu prüfen, inwieweit die bestehende PPP-Kennung so angepasst werden kann, dass sie auch implementierte Kooperationen erfasst und ihre Verbindlichkeit insgesamt erhöht wird.

Entwicklungspolitischen Nutzen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft verbessern

Aufgrund der unterschiedlichen Ziele von TZ und Privatwirtschaft müssen die Schnittmenge zwischen den unterschiedlichen Erwartungen und die erwarteten Synergien, aber auch Herausforderungen und Spannungsfelder herausgearbeitet werden. Dazu gehört das Spannungsfeld, das durch eine mögliche Stärkung der Verhandlungsmacht der entwicklungspolitischen Zielgruppen durch die GIZ – auch gegenüber Unternehmen – entstehen kann. Bei der Entwicklung inklusiver Geschäftsmodelle sollte die GIZ der Frage der Liquidität der entwicklungspolitischen Zielgruppen einen hohen Stellenwert einräumen und zur Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten lokale Finanzinstitutionen mit einbeziehen.

Der Einbindung von Unternehmen in bilaterale TZ-Vorhaben wird ein großes Potenzial für die Erhöhung des entwicklungspolitischen Nutzens zugesprochen. Daher sollte immer geprüft werden, inwieweit eine solche Einbindung der Privatwirtschaft möglich ist. Dies heißt aber nicht, dass entsprechende entwicklungspolitische Partnerschaften im Rahmen spezifischer Programme, etwa des develoPPP.de-Programms, nicht möglich sein sollten.

Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und TZ ernster nehmen

Die TZ hat zahlreiche Programme aufgelegt, in denen mit Unternehmen kooperiert wird. Diese sind den Unternehmen aber aufgrund ihrer Vielfalt nur unzureichend bekannt. Die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung sollte die Rolle, die ihr als zentrales Eingangsportal für Unternehmen zukommt, stärker nutzen und hierfür personell gestärkt werden.

Die Evaluierung hat gezeigt, dass die strategische Planung und die Arbeitsprozesse in Unternehmen anders ablaufen als im BMZ bzw. in der GIZ. Dies schränkt die effektive Nutzung des Ansatzes und die partnerschaftliche Zusammenarbeit ein. BMZ und GIZ sollten daher prüfen, inwieweit es möglich ist, Prozesse in der ZmW zu verschlanken und zu beschleunigen. Insbesondere die Antragstellung sollte vereinfacht werden. Die Berücksichtigung grundlegender Prinzipien und Richtlinien der EZ beispielsweise zu menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards muss dabei allerdings sichergestellt sein.

Der Ausschluss von Mehrfachförderungen kann einem *Upscaling* erfolgreicher Geschäftsmodelle entgegenstehen. Um dieses Modell auf andere Regionen zu übertragen und somit mehr Breitenwirksamkeit zu erreichen, sollte im Rahmen der bestehenden Gesetzgebungen die Möglichkeit von Mehrfachförderungen geprüft werden.

Menschenrechtliche Standards und Prinzipien im Auge behalten

Die GIZ ist ihrer Verpflichtung, menschenrechtliche Risiken zu prüfen, unter Verweis auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen sowie auf den Aufwand, der sich aus einer solchen Prüfung ergeben würde, bisher nicht angemessen nachgekommen. Die Prüfung und das Monitoring menschenrechtlicher Risiken in Projekten, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, sollten gestärkt und besser im BMZ kontrolliert werden. Hierfür sind sowohl im BMZ als auch in der GIZ angemessene personelle und zeitliche Ressourcen bereitzustellen. Um den Aufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten, sollten Prüfung und Monitoring von den Durchführungsorganisationen und den Unternehmen gemeinsam durchgeführt werden. Hierbei sollte auch geprüft werden, inwiefern es sinnvoll ist, lokale Akteure einzubeziehen.

Der Aufwand für die Prüfungen ist an das geplante Vorhaben (Aktivitäten, Produkte, finanzielles Volumen), die Größe des Unternehmens, potenzielle menschenrechtliche Risiken sowie den Sektor- und den regionalen Kontext anzupassen. Prüfung und Monitoring sollten in enger Anbindung an das 2016 gestartete Safeguards+Gender-Managementsystem der GIZ erfolgen.

SUMMARY

Background, Objectives and Subject of the Evaluation

Since the mid-1990s, there has been increasing demand for the private sector to serve as an active partner in development cooperation (DC), both internationally and in Germany. Entrepreneurial creativity and the capacity for innovation have been deemed necessary elements in working toward the achievement of development goals and to meet the challenges of globalisation. Likewise, the private sector can provide much-needed financial resources for global development. As private sector engagement in the partner countries is expected to carry on for the long-term, it can be seen as suitable for the establishment of sustainable business cycles.

The German federal government and the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) are also striving to strengthen the dialogue and cooperation with the private sector. In doing so, they hope to advance investments by German businesses in the partner countries of German development cooperation - investments which are meaningful for development from a policy perspective. Strategic framework documents such as the Marshall Plan with Africa (BMZ, 2017b) or the coalition agreement between the CDU, CSU and SPD (Bundesregierung, 2018) affirm the ambition of the German government and the BMZ to cooperate with private companies. Underscoring BMZ's efforts to intensify the cooperation was the establishment in 2016 of the Agency for Business and Economic Development (AWE), which serves as an interface between German development cooperation and the private sector.

Cooperation with companies plays an important role in the agricultural sector. In many partner countries, it remains the most important sector in the fight against poverty and hunger, and can be viewed as the starting point for economic development. This is documented in various sources, including the BMZ development policy strategy paper "Promoting Sustainable Agriculture" (BMZ, 2013c). A variety of programmes have the goal of involving private companies in the transfer of knowledge and technologies or in establishing reliable business relationships. One such example is "One World - No Hunger," a special initiative with its "Green Innovation Centers for the Agriculture and Food Sector" - one of BMZ's core activities ongoing in this area.

Advocates see the cooperation with companies as an important tool for sustainable economic development. Others, particularly civil society organisations, note that an important development target group – those populations living in extreme poverty – cannot use the innovations offered and are hence unable to benefit from them. In addition, they fear that companies will not adhere to human rights standards and principles, running the risk of human rights violations.

The use of the phrase cooperation with the private sector is used in this evaluation to mean German official technical cooperation (TC) agencies partnering with the private sector to work towards the achievement of development policy goals. The terminology for this is laid out in international literature as “Private Sector for Development” (PS4D) (Byiers und Rosengren, 2012; Roloff und Finkel, 2013; Vaes und Huyse, 2015). Although cooperation with the private sector for agricultural development (PS4AD) is becoming increasingly important in German development cooperation, as of yet there has been no review of the portfolio. The central objective of this evaluation is therefore to systematise and analyse the strategic focus of German TC in PS4AD as well as the programmes through which it is implemented. Thus far, there are only a few findings which address whether the PS4AD approach is, in principle, an appropriate means of creating added value in the achievement of development policy goals. Therefore, the evaluation looks at the developmental added value of cooperating with the private sector in agriculture and highlights the challenges that arise in its implementation. It also examines the extent to which human rights standards and principles as well as environmental and social standards are taken into account in the PS4AD approach. In so doing, the evaluation measures the status quo in German TC on this important cross-cutting issue and highlights any potential for improvement.

The subject of this evaluation are those strategies and programmes of German TC in which cooperation with the private sector in agriculture is implemented; it covers a time period beginning in 2006. Since the focus is on the joint implementation of activities in the partner countries, instruments of financial cooperation

(FC) have not been taken into account. Included in the portfolio are the support programmes of TC such as the EZ Scouts or the Import Promotion Desk (IPD), as they play a significant role in initiating cooperation with the private sector. The most important means of implementation for this cooperation are development partnerships with the private sector and integrated development partnerships with the private sector. Development partnerships are often implemented through specific programmes such as develoPPP.de, which are realised independently of bilateral TC. In the case of integrated partnerships, the cooperation between TC and the company is an integral component in a bilateral project.

The evaluation takes into account the strategies and programmes of German official TC, which include the agricultural sector either as one of several possible sectors or those which are orientated exclusively to the agricultural sector. The majority of the programmes are implemented by the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, (GIZ). GIZ is, as a result, the focus of this evaluation; other implementing organisations, such as DEG, the German investment and development corporation (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH) and sequa gGmbH, play only a minor role.

Overall assessment

The evaluation concludes that cooperation with the private sector in agriculture is relevant. It is, in principle, suitable for contributing to the achievement of the development goals set forth by German TC for the agricultural sector, in particular poverty reduction and food security. German TC is pursuing a market economy approach in the agricultural sector, one aimed at boosting growth in the agricultural sector, which will thereby create jobs and increase incomes to support rural development in the partner countries. While those documents analysed for the evaluation provided only vague statements in this regard, interviews conducted showed that businesses can prove to be important partners. They contribute their resources and know-how, serve as buyers for agrarian products or offer useful services and products. Whether PS4AD will move beyond this theoretical contribution in a manner that actually leads to improvements for all development target groups, in the leave-no-one-behind sense, could not be investigated as part of this evaluation. However, the evaluation by DEval on the promotion of agricultural value chains provides information on this (Kaplan et al., 2016b). It examined the suitability of the value chain approach, as a market-based means of working toward poverty reduction and food security, and ranked it positively. Like other studies on the subject (Humphrey und NavasAlemán, 2010; Kidoido und Child, 2014; OECD, 2006; Rao und Qaim, 2011), however, it concludes that populations living in extreme poverty cannot profit directly from this type of support, which is centered on market connectivity. These groups do not possess the minimum resources necessary for successful market connectivity (Kaplan et al., 2016b). In order to reach the chronically poor, other appropriate measures must be implemented.

A more suitable use of the PS4AD approach has not yet been facilitated, as the concrete added value in the achievement of development objectives expected by TC when cooperating with businesses, is not clearly identified and defined. The documents analysed do not make clear what comparative advantages the private sector can bring to the programmes of TC. Concrete activities, which could be provided by companies, are not identified, nor are the challenges and areas of tension that would result from the cooperation. The absence of systemisation has led to a lack of clarity as to objectives, potentials and possible impacts – but also the limits of the PS4AD approach. This lack of clarity is felt not only within official development cooperation structures but also in the German Parliament, civil society organisations and companies.

In the wake of the growing importance of the PS4D approach, development cooperation institutions are increasingly trying to change the way companies are involved, shifting away from short-term collaboration on individual projects with a move towards more long-term partnerships on an equal footing. The evaluation has shown that the sort of rapport in these partnerships that is aspired to has not as yet been sufficiently embedded in practical cooperation. This can result in increased transaction costs. In this regard, different ways of working, a lack of private-sector expertise within GIZ and the difficulty companies face in accessing information about corresponding cooperation offers should be mentioned. The creation of the Agency for Business and Economic Development (AWE) is a step in the right direction, as it should help ease private sector access to TC.

The evaluation found that the current procedure in TC for identifying developmental impacts as well as risks related to human rights is not appropriate for creating sufficient transparency, nor for reliably documenting - or where possible, improving - the private sector's concrete contributions toward the achievement of development policy goals. For example, it has become clear that within the agricultural sector, the assessment of the risks to human rights is not being rigorously pursued before a measure is undertaken nor in the corresponding monitoring period. As a result, even within BMZ, this aspect is not being consistently followed up on. This course of action must be designated as critical in light of the do-no-harm principle – after all, both the implementing organisations and the companies are required to comply with their obligations to address potential human rights risks in the agricultural sector which are set out for them in the relevant documents. At the same time, the private sector is a comparatively new group of actors that is not automatically committed to the TC objectives.

Methodology

The use of PS4AD in German TC is not based on an explicit and communitised Theory of Change (ToC). Therefore the reconstruction of the ToC formed, within the framework of the evaluation, the basis for identifying the pathways through which the cooperation with companies should contribute to developmental policy impacts. In the next step, the reconstructed ToC was compared with the action-guiding policy concept for the agricultural sector produced by BMZ, “Promoting Sustainable Agriculture” (BMZ, 2013c).

To reconstruct the ToC and the replies to the questions on the evaluation, the team of evaluators rated BMZ's strategic documents. The programmes were analysed via programme proposals and, where available, reports. In addition, 78 interviews were conducted with BMZ representatives, the implementing organisations, the private sector, civil society as well as scholars.

Based on this pool of data, the Evaluation Statements as to the Relevance of the PS4AD approach for the achievement of development policy goals were derived. The focus of the evaluation lies therefore at the strategic level of the PS4AD approach. Case studies, which would have enabled a review of the impacts of private sector involvement, were not carried out.

Results

While many of the findings, conclusions and recommendations in this evaluation are only directly valid within the focus of this study, the agricultural sector, a need for change at a higher level could be identified.

Theory of Change

In the analysis of the strategy and programme documents, many generic and imprecise statements as to the role of the private sector in German TC became apparent. As a result, central assumptions on the question as to how the PS4AD approach should contribute to the achievement of developmental goals remain unclear. Likewise, it was not differentiated as to which types of companies with which comparative advantages, which services and under what contextual conditions are appropriate for cooperation with TC. Those evaluations analysed also failed to clarify this. As a result, it was not sufficiently explained in the conception of TC measures what concrete added value is to be created through the involvement of companies. Based on the reconstruction of the ToC, it can therefore only be clarified in a limited manner as to what extent the PS4AD approach is appropriate for contributing to the implementation of relevant strategies. While it is largely plausible that the private sector can be an important partner in projects that are pursuing a market economy approach in the agricultural sector, the concrete contribution by the private sector cannot be traced from the source material analysed here. Likewise, the areas of activity in the PS4AD approach are, in principle, suitable for contributing to the ToC at the strategic level. The areas of activity include: the promotion of the private sector, the dissemination of technical innovations, the dissemination of organisational and institutional innovations, qualification, development and the implementation of standards as well as sector development. The denoted areas of activity were drawn from an analysis of programme documents in which certain components of a programme, implemented in cooperation with the private sector, were extracted. However, the services required and the underlying assumptions about the impacts were not unequivocally transparent on the basis of the analysed programme documents.

The ToC, reconstructed on the basis of relevant documents, shows that the PS4AD approach is primarily working toward the development policy goals of poverty reduction, food security and ecological sustainability. As such, the ToC – with a view on the contribution of the PS4AD approach – is largely coherent in terms of the activity-guiding concept from BMZ on promoting sustainable agriculture (BMZ, 2013c). The identified areas of activity in relevant programmes in agriculture in which there was a cooperation with the private sector are basically geared toward overarching strategic documents and strategies and are stringently integrated into the ToC.

Design of the programmes

The way the programmes are designed makes them generally suitable for the integration of the private sector in achieving development policy goals. This is managed via a wide range of types of cooperation on offer with regard to possible partner countries, areas of activity and types of companies. In practice, however, there is evidence of obstacles to getting smaller companies involved; the reduced availability of financial and human resources and, in some cases, the programme's eligibility criteria makes involvement more difficult for them.

Developmental added value of the PS4AD approach

Cooperation with the private sector under the framework of TC programmes is, in principle, suitable for generating added value in terms of development objectives. For cooperation to genuinely benefit development policy, however, certain parameters must be met.

A company's activities should always contribute to their core business. A decisive factor in the successful implementation of projects comes from the process of negotiation between companies and development organisations. During these negotiations, the intersection of development policy and entrepreneurial goals are clearly identified, as are the contributions expected of the involved parties in working toward this common goal. Here, the evaluation has clearly shown that an overlap in goals on the business and development side was more pronounced among sourcing companies - those which buy raw materials or products in TC partner countries - than it is from companies that want to sell their products. As a result, there are fewer obstacles in the way for a cooperation between TC and sourcing companies. When working with companies that have the aim of selling their products, it is essential for the success of the PS4AD approach to support the development of inclusive business models, which are also beneficial to the target groups of development policy. In both instances, the problem of target group liquidity is relevant, although this is much more so the case in cooperation with companies which aimed to sell in the partner country.

From a developmental policy perspective it tends to be more beneficial if companies are integrated into bilateral programmes in the longer term; when integrated, the PS4D approach can also pursue structurally effective objectives. There are also indications that this involvement can increase companies' sensitivity to development objectives and their willingness to support them. At the same time, companies can benefit to a greater extent from the support provided by TC.

It is also important to note the tension that GIZ is facing: On the one hand, it should cooperate with companies in order to reach development policy goals; on the other, it is their task to strengthen the negotiating skills of the development target groups and in doing so, strengthen their position opposite the companies.

PS4D - procedures and governance

The procedures in German TC are only partially appropriate for private sector involvement. The evaluation revealed discrepancies in terms of work processes and the strategic planning of the players involved. Key challenges and potential obstacles for the PS4AD approach include:

1. the long duration of administrative procedures in TC,
2. the high degree of formalisation in application and reporting,
3. less flexibility in project activities and approval deadlines,
4. the short project periods, and
5. obstacles to multiple or repeated funding of one company.

Due to insufficient human resources and a partial lack of understanding about corporate matters on the part of their employees, BMZ can only fulfil its political-strategic steering function to a limited extent. This applies in particular to integrated partnerships, which are coordinated decentrally and therefore are rarely analysed systematically. At the operational level, there is a lack of clear guidelines showing how to document PS4D activities in programmes. In addition, GIZ employee business management know-how is not always sufficient. The employees in partner countries therefore lack, in part, the knowledge required to adequately initiate, negotiate and implement projects in which they cooperate with the private sector in agriculture.

Finally, the companies feel inadequately informed about the portfolio of cooperation offers. This is due to the large variety of offers as well as the insufficient preparation of the information. The AWE has as yet been unable to fulfil the expectations placed on them to serve as entry portal for the PS4D approach.

Human rights standards and principles, environmental and social standards

The minimisation of risks to human rights in cooperation projects in the agricultural sector is, first and foremost, relegated to the companies' personal commitments. Assessment and monitoring are carried out neither comprehensively nor systematically by GIZ. As a result, there is no guarantee that a violation of human rights standards and principles will be noticed by GIZ. The obligation to examine and minimise human rights risks is outlined in various national and international documents as lying with both the implementing organisations and the private sector. Referring to the Human Rights Strategy (BMZ, 2011b) and the Human Rights Guidelines (BMZ, 2013d) as action-guiding documents of German development cooperation, however, the final responsibility lies with the implementing organisations as initiators of the programmes.

In December 2016, GIZ introduced the Safeguards + Gender Management System, a binding instrument for assessing various risks. This system seems to be a comparably less cumbersome method suitable for use during the planning and implementation of projects to ensure risks to human rights are minimised. Since this is a relatively young instrument, there are still no analyses available.

It became clear in the evaluation that human rights aspects - an important cross-cutting issue of German development cooperation - are not yet being consistently taken into account as required by the relevant documents, neither in the political-strategic nor the operational management sense. The reasons for this are the complexity of the subject and the lack of personnel within BMZ and GIZ.

Essential recommendations

The evaluation identified five areas where there is potential for improvement in terms of a more effective and more tailored use of the PS4AD approach:

Strengthen the conceptualisation of cooperation with the private sector in agriculture

The contributions of the private sector, still being a comparatively "new" group of players in TC, and its added value have not yet been sufficiently described and systematised. The BMZ should draw up an action-guiding policy paper on PS4AD which sets out the prerequisites for involving the private sector in TC. It should include the possible advantages of the cooperation as compared to implementation only by the implementing organisations, as well as outline the role that the private sector can and should play in this. Furthermore, the paper should point out the impact pathways that are associated with the achievement of the developmental goals and clearly demonstrate the desired synergies. At the same time, the policy paper should set out the limitations of the PS4AD approach in order to enable the stakeholder groups a realistic assessment of the opportunities and challenges this approach presents.

The evaluation has shown that many aspects which should be addressed in the policy paper are also valid beyond the agricultural sector. It might thus be useful to conceptualise the recommended policy paper as one that is valid across sectors, thereby broadening its applicability. However, care must be taken to ensure that the specific aspects to be taken into consideration for the successful implementation of PS4AD projects are also mentioned in the process. This could be done either as a separate chapter of the cross-sectoral policy paper or as a standalone manual, which serves as an appendix to the PS4D policy paper.

The further development of the programmes' design

The programmes of German TC basically offer the private sector sufficient flexibility, however, they impede access for smaller companies. Yet these smaller businesses are regarded by German TC as important cooperation partners. The programmes should therefore be made even more flexible in order to address smaller companies and close the funding gap that has been identified by means of adapted funding arrangements.

At the programme level, there is little monitoring data or evaluation documenting the private sector's contributions toward achieving development policy objectives. In addition, the public-private partnership (PPP) identifier has proven to be an unsuitable indicator for the identification of cooperations with the private sector in the TC portfolio. BMZ should ensure that the specific contribution of the private sector to achieving development policy goals is monitored, documented and, where possible, quantified during monitoring and evaluations. For the monitoring and evaluation system, there should be an identifier for programmes that work with the private sector. It must be assessed to what extent the existing PPP identifier can be adapted so that it also records implemented cooperations and its binding character is strengthened.

Improving the development policy benefits of cooperation with the private sector

Due to the different goals of TC and the private sector, the intersection between the different expectations and the anticipated synergies have to be worked out along with the challenges and areas of conflict. This includes the area of tension that can arise as a result of GIZ's potentially strengthening the bargaining power of the target groups of DC - even vis-à-vis companies. In developing inclusive business models, GIZ should give high priority to the issue of the liquidity of development target groups and involve local financial institutions in order to improve funding opportunities.

The involvement of companies in bilateral TC projects has great potential for increasing the benefits of development. The extent to which such involvement by the private sector is possible should therefore always be assessed. This does not mean, however, that appropriate development partnerships in the context of specific programmes, such as the develoPPP.de programme, should not be made possible.

Taking partnership-based cooperation between the private sector and TC more seriously

TC has set up numerous programmes in which companies can cooperate. As a result of their diverse nature, however, they are insufficiently known to companies. The Agency for Business and Economic Development should make greater use of its role as a central point of entry for companies; to accommodate this, personnel there should be strengthened.

The evaluation has shown that strategic planning and work processes in companies run differently than they do within BMZ or GIZ. This restricts the effective use of the approach and the partnership-based cooperation. BMZ and GIZ should therefore examine to what extent it is possible to streamline and speed up processes in the PS4D approach. In particular, the application process should be simplified. However, the consideration of fundamental principles and guidelines of development cooperation, such as those on human rights standards and principles as well as on environmental and social standards, must be ensured.

The exclusion of multiple subsidies can preclude an upscaling of successful business models. In order to transfer this model to other regions and thus achieve more widespread impact, the possibility of multiple subsidies under existing legislation should be examined.

Keep human rights standards and principles in mind

GIZ has thus far not adequately met its obligation to assess human rights risks, making reference to the companies' commitments and the effort that would result from such an audit. The assessment and monitoring of human rights risks in agricultural sector projects that cooperate with the private sector should be strengthened and monitored by BMZ. For this purpose, both the BMZ and GIZ must provide adequate human and time resources. In order to keep the effort within reasonable limits, assessment and monitoring should be carried out jointly by the implementing organisations and the companies. It should also be examined to what extent it is useful to involve local actors.

Expenditure on audits has to be adapted to the planned project (activities, products, financial volume), the size of the company, potential human rights risks and the sector and regional context. Assessment and

monitoring should be carried out in close connection to GIZ's Safeguards + Gender Management System, which was launched in 2016.

INHALT

Danksagung v
Zusammenfassung vi
Summary xiii
Abkürzungen und Akronyme xxiii

1. Einleitung 1
   - 1.1 Kontext und Anlass der Evaluierung 2
   - 1.2 Gegenstandsbeschreibung und Eingrenzung 4
   - 1.3 Ziel und Zweck der Evaluierung 6
   - 1.4 Evaluierungsfragen 6
   - 1.5 Methodische Umsetzung 7
     - 1.5.1 Rekonstruktion der Theory of Change zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor 7
     - 1.5.2 Analyse von Strategie- und Programmdokumenten 7
     - 1.5.3 Expertinnen- und Experteninterviews 8
   - 1.6 Herausforderungen und Limitationen 11
2. Relevante Strategien zur ZmWA in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit 12
   - 2.1 Übergeordnete strategische Dokumente 13
   - 2.2 Dokumente aus dem Landwirtschafts- und Ernährungssektor 14
   - 2.3 Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (im Agrarsektor) 14
   - 2.4 Regionale Strategien 16
   - 2.5 Bewertung 16
3. Portfolio der ZmWA 18
   - 3.1 Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW) 19
   - 3.2 Integrierte Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (iEPW) 20
   - 3.3 Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP) 20
   - 3.4 Unterstützungsprogramme 21
4. Theory of Change 23
   - 4.1 Einführung 24
   - 4.2 Theory of Change zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor 26
     - 4.2.1 Strategische Ebene 26
     - 4.2.2 Programm-Ebene 27
   - 4.3 Bewertung 29
     - 4.3.1 Abgleich mit dem entwicklungspolitischen Konzept zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft 29
     - 4.3.2 Beiträge der Handlungsfelder zur Theory of Change 30
     - 4.3.3 Übergeordnete Bewertung 32
   - 4.4 Wesentliche Ergebnisse 32
5. Ausgestaltung der Programme 34
   - 5.1 Partnerländer 35
   - 5.2 Handlungsfelder 35
   - 5.3 Unternehmenstypen 36
   - 5.4 Wesentliche Ergebnisse 37

6. Entwicklungspolitischer Mehrwert der ZmWA 39
6.1 ZmWA als Aushandlungsprozess zwischen entwicklungspolitischen und unternehmerischen Zielen 40
6.2 Unternehmerischer Nutzen 41
6.3 Entwicklungspolitischer Nutzen 43
6.4 Wesentliche Ergebnisse 45
7. Verfahrensabläufe und Steuerung der ZmWA 47
7.1 Verfahrensabläufe 48
7.2 Politisch-strategische Steuerung durch das BMZ 49
7.3 Operative Steuerung 51
7.4 Wesentliche Ergebnisse 51
8. Menschenrechtliche Standards und Prinzipien, Umwelt- und Sozialstandards 53
8.1 Menschenrechtliche Standards und Prinzipien in den Programmen zur ZmWA 55
8.2 Prüfung und Monitoring menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in den Programmen zur ZmWA 57
8.2.1 Prüfung und Monitoring menschenrechtlicher Standards und Prinzipien 59
8.2.2 Verantwortlichkeit für die Prüfung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien 61
8.2.3 Stärkung von Menschenrechten in ZmWA-Projekten 62
8.2.4 Abschließende Bewertung 62
8.3 Wesentliche Ergebnisse 63
9. Schlussfolgerungen und Empfehlungen 65
9.1 Konzeptionalisierung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor 67
9.2 Ausgestaltung der Programme 68
9.3 Entwicklungspolitischer Nutzen der ZmWA 69
9.4 Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und TZ 70
9.5 Menschenrechtliche Standards und Prinzipien 72
10. Literatur 75
11. Anhang 82

Abbildungen

Abbildung 1: Strategische Ebene der Theory of Change mit Impacts und Outcomes 25
Abbildung 2: Handlungsfelder von Programmen und Unterstützungsprogrammen mit Bezug zur ZmWA 28
Abbildung 3: Verknüpfung der Programm-Outcomes mit der strategischen Ebene der Theory of Change 31

Tabellen

Tabelle 1: Befragte Unternehmen nach Programm, Region, Größe und Geschäftsfeld 10

Kästen

Kasten 1: Abgrenzung zu anderen DEval-Evaluierungen 4
Kasten 2: Vergleich mit Handlungsfeldern der Evaluierung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten 29
Kasten 3: Menschenrechte und Umwelt- und Sozialstandards in der deutschen EZ 54
Kasten 4: Safeguards+Gender-Managementsystem 58

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

ABNB	Aktionsbündnis für nachhaltige Bananen
AV	Auftragsverantwortliche/-r
AWE	Agentur für Wirtschaft und Entwicklung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPS	Business Partner Screening
BRIA	Better Rice Initiative Asia
BSS	Business Support Services
CARI	Competitive African Rice Initiative
ComCashew	Competitive Cashew Initiative
CSR	Corporate Social Responsibility
DANIDA	Danish International Development Agency
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGCN	Deutsches Global Compact Netzwerk
DO	Durchführungsorganisation
E4D	Employment for Development
EPW	Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FBS	Förderbereichsschlüssel
FFS	Fonds Fragile Staaten
FNK	Forum Nachhaltiger Kakao
GCP	Global Coffee Platform
GFP	German Food Partnership
GIAE	Grüne Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
HCD	Human Capacity Development
HF	Handlungsfeld
IATI	International Aid Transparency Initiative
ICT4D	Information and Communication Technologies for Development
iEPW	Integrierte Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft
IKW	Innovative Kooperationsansätze mit der Wirtschaft
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IPD	Import Promotion Desk
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LoT	Lab of Tomorrow

MAP	Multi-Akteurs-Partnerschaft
MNU	Multinationale Unternehmen
NAP	Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OECD-DAC	OECD Development Assistance Committee
PIA	Potato Initiative Africa
PW	Privatwirtschaft
PWF	Privatwirtschaftsförderung
RR	Referenzrahmen
SDG	Sustainable Development Goals
sequa	sequa gGmbH
SEWOH	Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“
SSAB	Sustainable Smallholder Agribusiness Programme
S+G	Safeguards+Gender
ToC	Theory of Change
TZ	Technische Zusammenarbeit
USAID	United States Agency for International Development
WSK	Wertschöpfungskette
ZmW	Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft
ZmWA	Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor

1. EINLEITUNG

1.1 Kontext und Anlass der Evaluierung

Seit Mitte der 1990er-Jahre hat die Bedeutung der Privatwirtschaft als aktiver Partner der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sowohl international als auch in Deutschland zugenommen (Di Bella et al., 2013; Heinrich, 2013; Kindornay und Reilly-King, 2013). Dies spiegelt sich unter anderem in Ziel 17 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung wider. Hier wird darauf hingewiesen, dass die Förderung nachhaltiger Entwicklung nicht alleine auf Regierungsebene bewältigt werden kann, sondern dass auch der Privatwirtschaft in Form von Kleinstunternehmen bis hin zu multinationalen Firmen eine zentrale Rolle zur Erreichung der globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung zukommt. Dafür können folgende Gründe angeführt werden: Zum einen wird davon ausgegangen, dass unternehmerische Kreativität und Innovationskraft nötig sind, um die weltweiten entwicklungspolitischen Ziele zu erreichen und den Herausforderungen der Globalisierung zu begegnen (VN Generalversammlung, 2015). Zum anderen betragen die privaten Finanzflüsse in Entwicklungsländer ein Vielfaches der staatlichen EZ, das heißt, die Privatwirtschaft kann dringend benötigte finanzielle Ressourcen bereitstellen, die gezielt in Entwicklung investiert werden könnten (vgl. Abdulsamad et al., 2015). Außerdem wird erwartet, dass das Engagement der Privatwirtschaft langfristig angelegt und somit geeignet ist, nachhaltige Wirtschaftskreisläufe aufzubauen.

Internationale Institutionen wie die Weltbank, Ministerien in den Geberländern und Durchführungsorganisationen (DOs) von entwicklungspolitischen Vorhaben sind bestrebt, das Potenzial der Privatwirtschaft für Entwicklungsländer zu mobilisieren. Der Fokus liegt dabei auf der Entwicklung neuer Kooperationsprogramme zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (ZmW). Diese sind zunehmend nachfrageorientiert strukturiert, um den Unternehmen Raum für individuelle Ansätze zu geben. Gleichzeitig wird verstärkt versucht, die EZ und die verfasste Wirtschaft (Kammern und Verbände) sowie Einzelunternehmen durch Beratung stärker zu vernetzen (vgl. Roloff und Finkel, 2013).

In der deutschen EZ hat die ZmW eine lange Tradition. Dem internationalen Diskurs folgend, empfahl der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bereits 1995, für den Transfer von Kapital und Know-how verstärkt die Privatwirtschaft einzubinden. Dadurch sollte das BMZ von Aufgaben entlastet werden, die auf leistungsfähigen und inzwischen globalisierten Märkten von privaten Unternehmen besser und effizienter umgesetzt werden können (BMZ, 1995; Haberl, 2015).

Seitdem ist das BMZ bestrebt, den direkten Dialog und die Kooperation mit der Privatwirtschaft zu erweitern, um entwicklungspolitisch sinnvolle Investitionen der deutschen Wirtschaft in den Partnerländern zu fördern (BMZ, 2011c). Dies spiegelt sich in den Strategiepapieren (BMZ, 2011d, 2013e) und der Vielzahl an sektorübergreifenden Programmen wider (BMZ, 2016a), die darauf ausgerichtet sind, das Engagement sowohl deutscher und internationaler als auch lokaler Firmen in den Partnerländern zu unterstützen. Die Gründung der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (AWE) 2016 unterstreicht die Bemühungen des BMZ, diese Zusammenarbeit zu verbessern und zu intensivieren. Ziel der AWE ist es, Investitionen der Privatwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern zu erhöhen, indem sie in ihrer Funktion als zentrales Einstiegsportal deutsche Unternehmen zu entwicklungspolitischen Fördermöglichkeiten in diesen Ländern berät.

Der Agrarsektor ist in vielen Partnerländern der deutschen EZ immer noch der wichtigste Wirtschaftssektor. Die ZmWA spielt deshalb potenziell eine bedeutende Rolle, wenn es darum geht, Armut und Hunger zu bekämpfen und die Grundlage für eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Die BMZ-Sektorstrategien „Entwicklung ländlicher Räume und ihr Beitrag zur Ernährungssicherung“ (BMZ, 2011e) und „Förderung eine nachhaltigen Landwirtschaft“ (BMZ, 2013a) verweisen ausdrücklich auf die Einbeziehung der Privatwirtschaft. Es gibt eine Vielzahl von Programmen im Agrarsektor (siehe Anhänge B und C), die darauf abzielen, insbesondere im Bereich von Lieferketten private Unternehmen bei Wissens- und Technologietransfer oder beim Aufbau verlässlicher Geschäftsbeziehungen einzubinden. Um sicherzustellen, dass die Ziele, Verantwortlichkeiten und Anforderungen bei einer Teilnahme an Entwicklungspartnerschaften im Vorfeld klar sind, wurde 2016 vom BMZ in einem Konsultationsprozess unter Einbindung von Agrar- und Ernährungswirtschaft, Nichtregierungsorganisationen (NROs) sowie den DOs der „Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor“ entwickelt (BMZ, 2016b). Er gilt als bindende

Richtlinie für alle vom BMZ unterstützten Projekte im Agrar- und Ernährungsbereich, die in Form von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW) durchgeführt werden.

Während Befürworterinnen und Befürworter in der ZmW einen wichtigen Hebel für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung sowie eine Möglichkeit zur Verbesserung der Umwelt- und Sozialstandards in den Partnerländern sehen (hierzu Di Bella et al., 2013), gibt es auch kritische Stimmen aus Politik und Zivilgesellschaft. Für sie geht die Förderung des Engagements von deutschen und internationalen Unternehmen über die Kernaufgaben der EZ hinaus, da hier ihrer Ansicht nach in erster Linie die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen (z. B. Erschließung eines neuen Absatzmarktes) und nicht die der entwicklungspolitischen Zielgruppen im Vordergrund stehen. Somit handele es sich bei ZmW um Außenwirtschaftsförderung und nicht um EZ (z. B. Morazán und Knoke, 2016). Im Agrarsektor wird außerdem von Teilen der Zivilgesellschaft der Entwicklungspfad kritisiert, der insbesondere durch die Einbindung großer, weltweit agierender Konzerne gefördert werde (vgl. z. B. Oxfam, 2014). Kritisiert wird, dass insbesondere in extremer Armut lebende Bevölkerungsgruppen als wichtige entwicklungspolitische Zielgruppen die angebotenen Innovationen nicht nutzen könnten. Außerdem werde durch die ZmW der wirtschaftliche Strukturwandel gefördert, und kleinbäuerliche Betriebe würden verdrängt, ohne dass die frei werdenden Arbeitskräfte aufgefangen würden. Neben ausbleibenden positiven Wirkungen für die Zielgruppen vermuten kritische zivilgesellschaftliche Organisationen sogar negative Auswirkungen. So wird befürchtet, dass die Einhaltung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien durch die Unternehmen nicht gewährleistet wird (vgl. Hinzmann et al., 2016; Oxfam, 2016).

Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen ist allerdings in zahlreichen Leitprinzipien und Strategiepapieren sowohl international (OHCHR, 2011) als auch national (BMZ, 2011a, 2013b) festgeschrieben. Auch im 2016 veröffentlichten Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wird die Erwartung der Bundesregierung ausgedrückt, dass „Unternehmen (...) ihrer Verantwortung zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen und entsprechende Managementinstrumente schaffen und anwenden, die das Risiko, an negativen Auswirkungen beteiligt zu sein, minimieren“ (Auswärtiges Amt, 2016, S. 19). Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit in den Programmen Mechanismen verankert sind, die geeignet sind, als Bedingung für die Zusammenarbeit die Einhaltung dieser Prinzipien im Sinne eines Monitorings kontinuierlich zu prüfen.

Trotz der Bedeutung der ZmW sowohl generell als auch spezifisch im Agrarsektor und trotz der intensiven Debatten im Bundestag[1] sowie in der Zivilgesellschaft[2] gibt es bisher keine systematische Aufbereitung der Strategien und des Portfolios in der deutschen EZ. Aussagekräftige Evaluierungen, die zeigen, inwieweit das Portfolio der ZmWA geeignet ist, Beiträge zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele zu leisten, liegen bisher nicht vor. In der internationalen Literatur setzen sich einige Evaluierungen mit der Beurteilung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft als Ansatz für die Entwicklung des Agrarsektors auseinander (Abdulsamad et al., 2015; Bachke und Haug, 2014; Moh und Fort, 2016; Pfisterer et al., 2009; Rankin et al., 2016; Sewalanka Foundation und Center for Poverty Analysis, 2011; Thorpe und Maestre, 2015). Gegenstand dieser Evaluierungen sind allerdings einzelne Programme oder Projekte. Daher gibt es bisher auch in der internationalen Literatur keine Evaluierung, die sich der ZmWA auf strategischer Ebene eines Gebers widmet. Die vorliegende Evaluierung leistet somit einen Beitrag zur Schließung dieser Lücke.

Mit Fokus auf den Agrarsektor, der einen Schwerpunktbereich der deutschen Entwicklungspolitik darstellt und auch in den EPW als einem der prominentesten Kooperationsformate eine Vorreiterrolle einnimmt (BMZ, 2013e), systematisiert und analysiert die Evaluierung die Strategien des BMZ und das Programmportfolio der deutschen TZ. Sie gibt einen Überblick, inwieweit die Strategien und die Programme des BMZ stringent aufeinander abgestimmt bzw. so konzipiert sind, sodass die entwicklungspolitischen Ziele, die durch die ZmWA angestrebt werden, erreicht werden können.

[1] *Im Zeitraum 2009 bis 2017 finden sich mehrere kleine Anfragen zum Thema. Einige beziehen sich spezifisch auf develoPPP.de, andere allgemeiner auf Kooperationen der EZ mit der Privatwirtschaft.*

[2] *Vgl. u. a. Martens, 2012; Oxfam, 2014; VENRO, 2015.*

Kasten 1 Abgrenzung von anderen DEval-Evaluierungen

Die Evaluierungen des DEval zur Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten (Kaplan et al., 2016a) und zum develoPPP.de-Programm (Hartmann et al., 2017) haben erste wichtige Beiträge für die Bewertung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele geleistet, mussten jedoch Fragen offen lassen, die in der vorliegenden Evaluierung behandelt werden. So hat sich die Evaluierung „Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten" auf die Wirksamkeit der Förderung der Ketten hinsichtlich Armutsminderung und Ernährungssicherheit konzentriert, wobei sie die Zusammenarbeit mit Unternehmen im Rahmen der Förderung allerdings nur angeschnitten hat. Die develoPPP.de-Evaluierung hat sich intensiv mit diesem größten und wichtigsten aller Programme der ZmW auseinandergesetzt. Da hier aber nicht das gesamte Portfolio der Technischen Zusammenarbeit (TZ) betrachtet wurde, lässt sich aus der Evaluierung nicht ableiten, ob TZ-Programme generell geeignet sind, über eine Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft einen entwicklungspolitischen Mehrwert zu erzeugen. Diese Frage ist jedoch von zentraler strategischer Bedeutung, da die Privatwirtschaft in den vergangenen Jahren ein zunehmend wichtiger Kooperationspartner der TZ geworden ist, der sich von dieser jedoch potenziell in seinen Zielen, Strategien und Arbeitsweisen unterscheidet. Deshalb muss geklärt werden, inwieweit die TZ ausreichende institutionelle Voraussetzungen für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit sich bringt. Ein weiterer Themenbereich, der in den beiden vorangegangenen Evaluierungen nur ansatzweise untersucht wurde, ist die Gewährleistung der Einhaltung bzw. Stärkung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards in gemeinsamen EZ-Vorhaben mit Unternehmen. Diese Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte nimmt in der öffentlichen Diskussion zur ZmW einen hohen Stellenwert ein. Die vorliegende Evaluierung zielt darauf ab, diese Evaluierungslücken zu schließen.

Außerdem beleuchtet die Evaluierung die Sicht der Privatwirtschaft auf die Zusammenarbeit mit der TZ im Agrarsektor, um deren Perspektive in die Bewertung der Eignung der Programme angemessen einzubringen. Dadurch hilft sie dabei, mögliche Herausforderungen zu identifizieren, die die Zusammenarbeit und damit auch die entwicklungspolitischen Wirkungen beeinträchtigen können. Die Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien stellt ein wichtiges Querschnittsthema der deutschen EZ dar. Zugleich zählt deren – vermeintliche – Nichtberücksichtigung, wie oben genannt, zu den zentralen Kritikpunkten von Teilen der Zivilgesellschaft. Die Mechanismen zur Prüfung menschenrechtlich relevanter Aspekte, die in den Programmen der TZ, in denen mit Unternehmen im Agrarsektor kooperiert wird, etabliert wurden, bilden daher einen weiteren zentralen Bestandteil dieser Evaluierung.

1.2 Gegenstandsbeschreibung und Eingrenzung

Gegenstand dieser Evaluierung sind Strategien und Programme der deutschen TZ, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird. Untersucht wurde dabei der Zeitraum ab 2006.

Unter ZmW wird in dieser Evaluierung die Zusammenarbeit von staatlicher EZ mit privatwirtschaftlichen Partnern (optional in Kooperation mit weiteren – z. B. zivilgesellschaftlichen – Akteuren) zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele verstanden (Byiers und Rosengren, 2012). In der internationalen Literatur wird die ZmW auch als *Private sector for development* (Byiers und Rosengren, 2012; Vaes und Huyse, 2015) oder *Private sector* partnerships (Heinrich, 2015) bezeichnet. Diese Definition steht in Abgrenzung zur klassischen Privatwirtschaftsförderung (auch *Private Sector Development* genannt; vgl. Byiers und Rosengren, 2012), bei der Unternehmen im Zielland des Vorhabens das zu entwickelnde Objekt darstellen und die im Rahmen dieser Evaluierung nicht betrachtet wurde. Diese Eingrenzung entspricht auch der Definition der ZmW in einem Positionspapier des BMZ: „Kooperationsprojekte zwischen Akteuren aus dem öffentlichen Sektor, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, bei denen die beteiligten Organisationen transparent und gleichberechtigt zusammenarbeiten, um ein gemeinsames Ziel Nachhaltiger Entwicklung zu erreichen" (BMZ, 2011d, S. 5).

Die Evaluierung berücksichtigt Strategien und Programme der deutschen Technischen Zusammenarbeit[3], die den Agrarsektor entweder als einen von mehreren möglichen Sektoren beinhalten oder ausschließlich auf den Agrarsektor ausgerichtet sind. Unter Strategien werden in dieser Evaluierung konzeptionelle Dokumente des BMZ definiert, die nach Ansicht des Evaluierungsteams eine hohe Relevanz für Aktivitäten im Rahmen des Evaluierungsgegenstandes haben. Die Strategien des BMZ werden über Programme umgesetzt, für deren Implementierung die DOs der deutschen TZ verantwortlich sind. Für diese Evaluierung wird unter Programmen eine Bündelung von Einzelvorhaben unter einem übergeordneten und gemeinsamen Rahmen verstanden. Die Mehrheit der Programme wird von der GIZ umgesetzt (siehe auch Anhang B). Daher ist die GIZ sowohl in der Datenerhebung als auch in der Analyse besonders prominent vertreten, während DEG und sequa in dieser Evaluierung nur eine untergeordnete Rolle spielen. Wie Kapitel 3 zeigt, umfasst das Portfolio eine Vielzahl an Kooperationsformen (z. B. EPW) und Programmen. Aufgrund der Heterogenität und der Breite des Portfolios wurde entschieden, sich in der Evaluierung auf die Kooperationsformen der Entwicklungspartnerschaften (EPW) und der integrierten Entwicklungspartnerschaften (iEPW) und die entsprechenden Programme zu konzentrieren. Anderen Formen der Kooperation wie Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP) sowie Unterstützungsprogramme der ZmWA konnten in dieser Evaluierung nur am Rande berücksichtigt werden.

Der Agrarsektor wird in dieser Evaluierung nicht auf die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte eingegrenzt; vielmehr wird im Sinne des Wertschöpfungsketten-Ansatzes ein breiteres Verständnis des Sektors zugrunde gelegt (siehe Kaplan et al., 2016), das sowohl vorgelagerte (z. B. Bereitstellung von Betriebsmitteln) als auch nachgelagerte Bereiche (z. B. Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Produkte) umfasst.[4]

Die Eingrenzung des Evaluierungsgegenstandes erfolgt anhand folgender Kriterien:

Fokus auf Produkte der Agrar- und Ernährungswirtschaft: Unter der derzeitigen Leitung des BMZ hat die Bedeutung der Bereiche Landwirtschaft und Ernährungssicherung in der deutschen EZ weiter zugenommen. So hat sich das BMZ im Rahmen der Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger" verpflichtet, jährlich rund 1,5 Milliarden Euro für Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung zu investieren (BMZ, 2015a). Die Grünen Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft (GIAE) als Teil der Sonderinitiative widmen sich konkret der Förderung der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Dieser Schwerpunktsetzung hat die Evaluierung bei der Auswahl der Programme Rechnung getragen.

Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und TZ: Neben der Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Ressourcen besagt eine zentrale Hypothese zur Einbindung der Privatwirtschaft in die TZ, dass private Unternehmen bestimmte Leistungen besser und effizienter zur Verfügung stellen können als die Durchführungsorganisationen der TZ (Haberl, 2015). Bei deutschen und europäischen Unternehmen sind dies vor allem Wissens- und Technologietransfer, aber auch die Erbringung von Beratungsdienstleistungen und der Aufbau verlässlicher Geschäftsbeziehungen (Hartmann et al., 2017). Zudem wird davon ausgegangen, dass die Unternehmen aus wirtschaftlichem Eigeninteresse für ein Fortbestehen der Aktivitäten sorgen und somit zur Nachhaltigkeit der Vorhaben beitragen. Um diese Hypothesen sowie die Eignung der ZmWA, einen entwicklungspolitischen Mehrwert[5] zu erzeugen, angemessen untersuchen zu können, konzentriert sich die Evaluierung auf Programme, bei denen die Zusammenarbeit zwischen der TZ und den Unternehmen auf der Umsetzungsebene in den Partnerländern eine zentrale Rolle spielt. Aus diesem Grund werden die Instrumente der Finanziellen Zusammenarbeit in dieser Evaluierung nicht berücksichtigt. Unterstützungsprogramme der TZ, z. B. ExperTS oder *Responsive and Inclusive Business Hubs* sowie die Begleitmaßnahmen der DEG, genügen dem Kriterium der unternehmerischen Einbindung in die Umsetzung nicht. Da sie jedoch

[3] *In der vorliegenden Evaluierung umfasst die deutsche Technische Zusammenarbeit (TZ) zum einen Programme der bilateral-staatlichen TZ (gemäß der im Einzelplan 23 des Bundeshaushaltsplans festgelegten Begriffsbestimmung), zum anderen auch Maßnahmen der TZ im weiteren Sinne, und hier insbesondere das develoPPP.de-Programm.*

[4] *Die Identifizierung der für die Evaluierung relevanten Projekte erfolgte anhand der Creditor Reporting System (CRS)-Schlüssel der OECD sowie der BMZ-Schwerpunkte. Es wurden Projekte unter den CRS-Schlüsseln 31110-31195 (Landwirtschaft), 32161 (Agro-Industrien), 32164 (Chemieproduktion), 32166 (Düngemittelfabriken) und 43040 (Ländliche Entwicklung) in das Portfolio aufgenommen. Die maßgeblichen BMZ-Schwerpunkte sind 103 (Sicherung der Ernährung und Landwirtschaft) sowie 105 (Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung).*

[5] *Der „entwicklungspolitische Mehrwert" wird in dieser Evaluierung aus zwei unterschiedlichen Perspektiven betrachtet: Zum einen wird untersucht, inwieweit durch den öffentlichen Beitrag in der Zusammenarbeit mit Unternehmen im Vergleich zu einem Szenario ohne öffentlichen Beitrag ein realer entwicklungspolitischer Zusatznutzen entsteht (Bürkle und Palenberg, 2009), d. h. Unternehmen entwicklungspolitisch sinnvolle Aktivitäten durchführen, die sie ansonsten nicht realisiert hätten. Zum anderen wird analysiert, inwieweit die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft insbesondere bilaterale Vorhaben bei der Zielerreichung unterstützt.*

eine wichtige anbahnende Funktion für die Kooperation mit der Privatwirtschaft haben, wurden sie in das Portfolio dieser Evaluierung aufgenommen. Einen Überblick über das Programmportfolio gibt Kapitel 3.

Zeitraum seit 2006: Im Rahmen der Evaluierung werden Programme seit 2006 berücksichtigt. Diese Einschränkung wurde in erster Linie aus praktischen Gründen getroffen: Unternehmen haben für kaufmännische Dokumente eine Aufbewahrungspflicht von 10 Jahren.

1.3 Ziel und Zweck der Evaluierung

Die Bestandsaufnahme im Rahmen der Klärungsgespräche zu dieser Evaluierung legte nahe, dass die ZmWA in der deutschen TZ nicht ausreichend konzeptionell unterlegt und in ihrer Vielfalt im BMZ und in den DOs nicht allgemein bekannt und systematisiert ist. Zudem existieren kaum Erkenntnisse zum grundsätzlichen Mehrwert der ZmWA für das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele, da nur wenige Evaluierungen zu durchgeführten Maßnahmen mit Fokus auf Entwicklungspartnerschaften existieren.

Durch die Systematisierung des Portfolios zur ZmWA und die Untersuchung, inwiefern sie geeignet ist, zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele beizutragen, unterstützt die Evaluierung das BMZ und die DOs darin, die ZmWA effektiver zu nutzen und institutionelles Lernen zu fördern.

Die Evaluierung analysiert die unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen Akteure (BMZ und DOs, Privatwirtschaft, Organisationen der Zivilgesellschaft) in der ZmWA. Hierbei wird insbesondere die Einschätzung der Privatwirtschaft dazu herausgearbeitet, inwiefern ihr Engagement in den Partnerländern von der Zusammenarbeit mit der TZ profitiert, ob und in welchem Maße sie einen Beitrag zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele leistet und welche Herausforderungen sich bei der Zusammenarbeit zwischen TZ und Unternehmen ergeben. Die Ergebnisse können von BMZ und DOs dazu genutzt werden, die Zusammenarbeit passgenauer zu gestalten.

Mit der Untersuchung der Berücksichtigung und des Monitorings menschenrechtlicher Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards bei der ZmWA trägt die Evaluierung dazu bei, in der deutschen TZ den Status quo zu diesem wichtigen Querschnittsthema zu erfassen und etwaige Verbesserungspotenziale für Prüfung und Monitoring aufzuzeigen.

Die Evaluierung leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Herstellung von Transparenz in der entwicklungspolitischen ZmWA und damit zur Versachlichung der Diskussion über ihre Chancen und Grenzen. Dies kann als Grundlage dienen, um Relevanz und Effektivität beim Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele zu erhöhen.

1.4 Evaluierungsfragen

Die Evaluierung beantwortet folgende übergeordnete Fragen:

1 Inwieweit ist die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor geeignet, zur Umsetzung relevanter Strategien des BMZ beizutragen?

2 Inwieweit sind die Programme der TZ, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, geeignet, zur Umsetzung relevanter Strategien des BMZ beizutragen?

3 Inwieweit sind die Programme der TZ, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor zusammengearbeitet wird, geeignet, über diese Zusammenarbeit einen entwicklungspolitischen Mehrwert zu erzeugen?

4 Inwieweit wird die Einhaltung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards durch die Programme der TZ, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, nachgehalten?

Die detaillierte Evaluierungsmatrix findet sich in Anhang A.

1.5 Methodische Umsetzung

Im Folgenden wird das analytische Vorgehen der Evaluierung skizziert. Es wird insbesondere darauf eingegangen, welche Datenquellen verwendet wurden und wie diese Quellen sowie die Analyseschritte zur Beantwortung der Evaluierungsfragen beitragen.

1.5.1 Rekonstruktion der *Theory of Change* zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor

Für eine angemessene Untersuchung der Evaluierungsfragen wurde eine theoriebasierte Evaluierung durchgeführt (Chen, 2015; Funnell und Rogers, 2011). Den Kern einer theoriebasierten Evaluierung bildet die Theorie des Wandels, die sogenannte *Theory of Change* (ToC). Über die reine Betrachtung von Wirkungen hinaus widmet sich eine theoriebasierte Evaluierung durch die Rekonstruktion einer ToC insbesondere der Frage, über welche angenommenen Wirkungspfade bestimmte Wirkungen erzielt werden. In der ToC werden also angenommene Pfade der Wirksamkeit von Programmen oder Programmkomponenten sowie Annahmen über Zusammenhänge einzelner Aktivitäten und Wirkungen oder Wirkungen unterschiedlicher Ebenen verdeutlicht.

Diese Form der theoriebasierten Herangehensweise ermöglicht es der Evaluierung, Inkonsistenzen in der Konzeption der Programme zu identifizieren (*theory failure*); Probleme in der Umsetzung hingegen (*implementation failure*) werden im Rahmen dieser Evaluierung nicht greifbar (Heinrich, 2015). Hierfür wäre eine detailliertere Betrachtung der Umsetzung der ZmWA in Form von Fallstudien nötig.

In den Klärungsgesprächen zur vorliegenden Evaluierung hatte sich bereits angedeutet, dass der Nutzung der ZmWA in der deutschen TZ keine explizite und einheitliche ToC zugrunde liegt. Daher hat sich die Evaluierung die Aufgabe gestellt, eine solche ToC zu rekonstruieren. Diese fußt in erster Linie auf den in Anhang E aufgeführten Dokumenten auf strategischer Ebene sowie auf Dokumenten der für die ZmWA relevanten Programme, ergänzt durch allgemeine Literatur zu den relevanten Sektoren und Querschnittsthemen sowie zur ZmWA. Die ToC zeigt auf, wie die ZmWA aktuell in der deutschen TZ genutzt wird und über welche Wirkungspfade sie zu verschiedenen Outcomes und somit schließlich zu übergeordneten entwicklungspolitischen Zielsetzungen beitragen soll. Somit ermöglicht die Rekonstruktion der ToC gemeinsam mit anderen Daten die Bewertung, inwieweit die ZmWA in der deutschen TZ stringent verfolgt wird. Außerdem hilft sie zu bewerten, inwieweit es plausibel nachvollziehbar ist, dass die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor über ZmWA-relevante Programme zu den entwicklungspolitischen Zielen der deutschen TZ im Agrarsektor beitragen kann.

In einem nächsten Schritt wurde die rekonstruierte ToC mit dem entwicklungspolitischen Konzept zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft (BMZ, 2013a) abgeglichen, da dieses von zentralen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern als das handlungsleitende Dokument im Landwirtschaftssektor der deutschen EZ identifiziert wurde (Int 43; Int 62; Int 67).

Bei der Auswertung der Dokumente wurde angestrebt, sich auf die Aspekte zu konzentrieren, die konkret in Kooperation mit der Privatwirtschaft umgesetzt werden sollen. Ergänzt wurden die Informationen aus diesen Quellen durch Interviews mit Mitarbeitenden im BMZ und in den DOs.

1.5.2 Analyse von Strategie- und Programmdokumenten

Dieser Arbeitsschritt stellt die Grundlage für die Rekonstruktion der strategischen Ebene der ToC zur ZmWA (Impacts und Outcomes) und somit für die Systematisierung und Analyse der ZmWA und für die Beantwortung der Evaluierungsfragen 1 und 2.1 dar. Die relevanten Dokumente wurden vom Evaluierungsteam anhand von Aussagen von BMZ-Mitarbeitenden in den Klärungsgesprächen sowie einer Recherche auf der BMZ-Webseite und inhaltlichen Übereinstimmungen mit der Thematik ZmWA identifiziert. Eine ausführlichere Beschreibung und Bewertung der relevanten Dokumente findet sich in Kapitel 2, eine Liste der Strategiedokumente, die in der Evaluierung berücksichtigt wurden, in Anhang E. Die Beschreibung und Analyse der menschenrechtlich relevanten Dokumente erfolgt in Kapitel 8.

Neben strategischen Dokumenten ist die Auswertung von Programmunterlagen eine wesentliche Komponente dieser Evaluierung. Hierbei wurden – wie in der Gegenstandsbeschreibung erläutert – Programme

berücksichtigt, die dem Agrarsektor zuzurechnen sind und zugleich eine Kooperation mit der Privatwirtschaft enthalten. Dazu zählen sowohl sektorübergreifende Programme, bei denen der Agrarsektor einer von mehreren Sektoren ist (z. B. develoPPP.de), als auch Programme, die in ihrer Ausgestaltung in vollem Umfang dem Agrarsektor zuzurechnen sind.

Der Auswahl der für die Evaluierung relevanten Programme liegt folgende Vorgehensweise zugrunde: Die ZmWA ist in der deutschen EZ einerseits mit einer Vielzahl von Programmen im BMZ-Referat Zusammenarbeit mit der Wirtschaft vertreten. Andererseits ist sie als Querschnittsthema angeordnet (Roloff und Finkel, 2013) und damit besonders im Rahmen von bilateralen Programmen in den Länder- und Regionalreferaten angesiedelt. Wichtig ist jedoch, dass die ZmW generell – und damit auch die ZmWA – ein Querschnittsthema darstellt und somit flexibel zur Unterstützung von Sektoren der deutschen EZ eingesetzt werden kann. Da es hier kein klares sektorales Identifizierungsmerkmal gibt, konnte das Portfolio der ZmWA in einschlägigen Datenbanken wie der International Aid Transparency Initiative (IATI) oder des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) über Sektorkennungen oder Förderbereichsschlüssel (FBS) nicht eindeutig erfasst werden. Ein Ansatzpunkt ist der FBS 25010 (Privatwirtschaftliche und andere Dienste). Dieser beinhaltet neben ZmWA-relevanten Programmen – wie develoPPP.de – auch Programme im Sektor Privatwirtschaftsförderung (PWF), der jedoch nicht Gegenstand dieser Evaluierung ist. Eine Zuordnung der Programme des FBS 25010 zur ZmWA oder PWF ist durch die Daten nicht möglich.

Stattdessen wurde die Erfassung des Portfolios in zwei Pakete aufgeteilt. Im ersten Paket wurden zunächst für die Evaluierung potenziell relevante Programme in einer Liste gesammelt. Die Zusammenstellung dieser Liste basiert auf Erkenntnissen der Klärungsgespräche und auf den Konzeptpapieren des BMZ (BMZ, 2011c, 2013e) sowie auf vorliegenden Evaluierungen (Hartmann et al., 2017; Kaplan et al., 2016a) und Studien (Heinrich, 2015; Raetzell et al., 2014; Roloff und Finkel, 2013). Die vorläufige Liste wurde im Anschluss mit Verantwortlichen im BMZ und in den DOs validiert und finalisiert. In einem zweiten Schritt wurden GIZ-Mitarbeitende in den Regionalbereichen gebeten, bilaterale Programme, in denen mit der Privatwirtschaft kooperiert wird, gemäß den in Kapitel 1.2 erläuterten Kriterien des Evaluierungsgegenstandes zu identifizieren. Auch hierzu wurde eine konsolidierte Liste erarbeitet.

Anschließend wurden Programmunterlagen über die Stabsstelle Evaluierung der GIZ sowie in der DEG angefragt. In der Auswertung der Programme wurden in erster Linie aktuelle Programmvorschläge (PV) sowie – falls vorhanden – Berichts- oder Evaluierungsdokumente (z. B. Projektevaluierungen) verwendet. Eine umfangreiche, nach Bewertungskriterien strukturierte Inhaltsanalyse wurde zunächst für alle Programme des ersten Portfolio-Pakets (siehe Kapitel 3 und Anhang B) durchgeführt. Anschließend erfolgte eine stichprobenartige und weniger umfangreiche Inhaltsanalyse der Unterlagen des zweiten Pakets, das ausschließlich Programme der bilateralen TZ umfasst, über die insbesondere iEPW umgesetzt werden. Ziel der Analyse war ein Abgleich mit zentralen Erkenntnissen der Inhaltsanalyse des ersten Portfolio-Pakets. Dabei zeigte sich eine hohe Übereinstimmung, sodass keine entscheidenden Veränderungen der Befunde vorgenommen werden mussten.

Die Programmunterlagen sind eine wesentliche Datengrundlage für die Evaluierung. Sie dienten zum einen als Basis für die Portfolioübersicht in Kapitel 3. Zum anderen bildeten sie eine wichtige Voraussetzung für die Rekonstruktion der Programmebene sowie der Handlungsfelder (HF) der ToC und somit zur Beantwortung von Evaluierungsfrage 2.1. Ebenso liefert die Auswertung der Programmdokumente Erkenntnisse zu Evaluierungsfrage 3, die sich mit dem entwicklungspolitischen Mehrwert der ZmWA auseinandersetzt. Und schließlich leistet die Analyse einen Beitrag zur Beantwortung von Frage 4, die sich mit menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie Umwelt- und Sozialstandards beschäftigt.

1.5.3 Expertinnen- und Experteninterviews

Im Rahmen der Datenerhebungsphase wurden (semi-)strukturierte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von BMZ, DOs, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft durchgeführt. Dadurch konnten unterschiedliche Sichtweisen und Erfahrungen zu verschiedenen Aspekten der Evaluierung gesammelt werden. Ziel war es, in der Evaluierung die Ansichten der verschiedenen Akteure gegenüberzustellen, um eine

übergreifende Bewertung vornehmen zu können. Die leitfadengestützten Interviews wurden entweder persönlich oder telefonisch geführt. Insgesamt hat das Evaluierungsteam 78 Interviews durchgeführt.

Um eine hohe Informationsdichte zu erhalten, wurden in den verschiedenen Akteursgruppen zielgerichtete Stichproben nach bestimmten Kriterien genommen (*purposeful sampling*). So mussten die ausgewählten Interviewparterinnen und -partner beispielsweise über besonderes Expertenwissen zur ZmWA verfügen. In diesem Zusammenhang wurde bei den Unternehmensinterviews auch das sogenannte Schneeballverfahren angewandt, d. h. die Interviewten wurden nach Empfehlungen für weitere Interviewpartnerinnen oder -partner gefragt, die zu einer bestimmten Thematik besonders auskunftsfähig sind. Auch wurde z. B. darauf geachtet, dass die unterschiedlichen Programme und Kooperationsformate abgedeckt waren. Durch den Abgleich der Aussagen der verschiedenen Akteursgruppen und der unterschiedlichen Sichtweisen – auch innerhalb von Organisationen – konnten valide Ergebnisse herausgearbeitet werden. Die Validität wird zudem durch die große Anzahl an Interviews unterstützt.

Im BMZ und in den DOs wurden die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner anhand ihrer fachlichen Zuordnung zu den Bereichen „ZmW", „Landwirtschaft und Ernährungssicherung" sowie „Menschenrechte und Nachhaltigkeitsstandards" ausgewählt. Im BMZ wurden 10 Interviews, in den DOs 29 Interviews durchgeführt. Die Erkenntnisse dieser Interviews dienten neben der Konkretisierung der ToC zur Beantwortung der Evaluierungsfragen 2, 3 und 4. In Evaluierungsfrage 2 konnten Einschätzungen der Akteure zu Programmausgestaltung und zu Verfahrensabläufen sowie zu praktischen Herausforderungen in der Kooperation zwischen EZ und Unternehmen gesammelt werden. Ebenso waren die Interviews nützlich zur Untersuchung der politisch-strategischen Steuerung im BMZ und der operativen Steuerung in den DOs. Der Steuerungs- und Durchführungsaspekt betrifft hierbei sowohl die Programme (Evaluierungsfrage 2) als auch die Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards (Evaluierungsfrage 4). Außerdem lieferten die Interviews Hinweise auf den entwicklungspolitischen Mehrwert, der sich durch die Zusammenarbeit zwischen EZ und Unternehmen ergibt. Somit trugen sie zur Beantwortung von Evaluierungsfrage 3 bei.

Die Interviews mit den Unternehmen dienten dazu, Erfahrungen und Sichtweisen von Unternehmen zu erheben, die sich im Rahmen von TZ-Programmen in Partnerländern bereits engagiert haben oder die mit der EZ zusammenarbeiten wollen. Sie lieferten Erkenntnisse mit Blick auf zentrale Zielsetzungen der Privatwirtschaft hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der EZ sowie förderlicher und hinderlicher Aspekte in der Zusammenarbeit bzw. bei deren Anbahnung. Insgesamt wurden 32 leitfadengestützte Interviews mit der Privatwirtschaft (30 Unternehmen, ein Verband[6]) telefonisch oder per Skype durchgeführt.

Der Auswahl der Unternehmen lagen folgende Kriterien zugrunde: Zum einen sollten Unternehmen vertreten sein, die in den untersuchten Programmen mit der EZ kooperieren oder kooperiert haben.[7] Diese Kooperation sollte nicht mehr als zwei Jahre zurückliegen, um sicherzustellen, dass in den Unternehmen Personen angetroffen werden, die in die Kooperation eingebunden waren. Hier wurde der erste Kontakt über die DOs hergestellt. Um auch Unternehmen zu erreichen, die nicht mit der TZ kooperierten, wurde zum anderen über die German Agribusiness Alliance eine Interviewanfrage an all ihre Mitglieder versandt. Darin wurden sie aufgefordert, das DEval zu kontaktieren, falls sie ihre Erfahrungen in die Evaluierung einbringen möchten.

Die Unternehmensverteilung zeigt einen sehr starken Fokus auf Afrika. Das liegt zum einen daran, dass viele Programme vor allem in Afrika tätig sind. Lateinamerika war in der Auswahl der Unternehmen weniger stark vertreten. Auch gelang es trotz aktiver Unterstützung durch die GIZ nicht bzw. zu spät, Verantwortliche in den betreffenden Unternehmen zu identifizieren, die zur Zusammenarbeit mit der TZ auskunftsfähig waren.

[6] *Bei einem Unternehmen wurde zwei Interviews mit unterschiedlichen Gesprächspartnern geführt.*

[7] *Aufgrund der kürzlich erfolgten Evaluierung des develoPPP.de-Programms (Hartmann et al., 2017) wurden nur drei gezielt ausgesuchte Unternehmen, die an diesem Programm teilgenommen hatten, befragt. Ziel war es, Erkenntnisse zur Vernetzung mit anderen Programmen zu gewinnen.*

Tabelle 1: Befragte Unternehmen nach Programm, Region, Größe und Geschäftsfeld

Kooperationsprogramme und -formen	Anzahl Interviews	Unternehmensgröße			Region				Geschäftsfeld[8]		
		MNU	KMU	Start-up	Afrika	Asien	Lateinamerika	Weltweit	Sourcing	Verkauf	Dienstleistung
develoPPP.de	3		3		1	1	1		2	1	
LoT	3			3	3					3	
iEPW	6	1	5		5	1			5		1
FFS	2		2		2				2		
E4D	1		1		1				1		
GIAE	4	2	2		2	2			1	3	
BMEL	3	1	2		2			1		3	
Strategische Allianz	6	5	1		2	1		3		6	
Ohne	4		3	1	2	1		1		4	

Quelle: Eigene Darstellung

Um die Sichtweise zivilgesellschaftlicher Organisationen in Deutschland, die sich mit dem Thema auseinandersetzen, zu erfassen, wurde über den Verband Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO) eine Anfrage bei den Mitgliedsorganisationen durchgeführt. Die Organisationen, die sich zu einem Austausch bereit erklärten, wurden vom Evaluierungsteam um ein Interview gebeten. Insgesamt wurden sechs Interviews mit zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt. Ziel der Evaluierung war es, auch zivilgesellschaftliche Organisationen zu interviewen, die selbst mit privatwirtschaftlichen Unternehmen kooperieren oder in Vorhaben eingebunden sind, die eine ZmW verfolgen. Es konnte jedoch keine deutsche zivilgesellschaftliche Organisation identifiziert werden, die im Landwirtschaftssektor mit Unternehmen kooperiert – Spenden von Unternehmen an NROs wurden gemäß der Eingrenzung des Evaluierungsgegenstandes hierbei nicht berücksichtigt. In den Grünen Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft (GIAE) besteht ebenfalls keine Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und privatwirtschaftlichen Unternehmen; die beiden Akteursgruppen sind in unterschiedlichen Projektkomponenten tätig. Auch sektorübergreifend konnte nur eine NRO identifiziert werden, die gemäß den Kriterien der Evaluierung mit Unternehmen kooperiert und die daher interviewt wurde. Bei der Auswahl der sechs interviewten zivilgesellschaftlichen Organisationen wurde sichergestellt, dass ein möglichst breites Spektrum an öffentlich geäußerten Positionen hinsichtlich der Kooperation der EZ mit privatwirtschaftlichen Unternehmen abgedeckt wurde.

Zudem wurde ein Interview mit einem wissenschaftlichen Akteur aus dem menschenrechtlichen Bereich geführt.

[8] *Da nur eines der interviewten Unternehmen Dienstleistungen anbietet und aus dem Interview keine spezifischen Erkenntnisse zu diesem Geschäftsfeld zu gewinnen waren, werden in der Evaluierung nur die Geschäftsfelder „Sourcing" und „Verkauf von Produkten" vertiefend diskutiert. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass es zwischen den Geschäftsfeldern „Angebot von Dienstleitungen" und „Verkauf von Produkten" hohe Übereinstimmungen gibt.*

1.6 Herausforderungen und Limitationen

Die Evaluierung möchte einen Beitrag zur Versachlichung der kontrovers geführten Debatte zur ZmWA in der TZ leisten. Hierin lag zugleich eine der zentralen Herausforderungen: Es galt, die zu erwartenden widersprüchlichen Aussagen und Sichtweisen der verschiedenen Akteursgruppen sowohl zum Mehrwert der ZmWA als auch zur Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien gegenüberzustellen, in den Kontext der weiteren Datenquellen zu integrieren und aus der Triangulation zu nachvollziehbaren Schlussfolgerungen zu kommen.

Eine Limitation der Evaluierung betrifft die Aussagekraft der Unterlagen auf Programmebene. Diese war häufig nicht ausreichend, um die Rolle der Privatwirtschaft für die Förderung des Agrarsektors im Rahmen eines Programms zu beurteilen. Über Leistungen der Privatwirtschaft und die zugrunde liegenden Wirkannahmen sowie Einschätzungen des entwicklungspolitischen Mehrwerts der Kooperation mit der Privatwirtschaft wird in den Berichten nur selten und zudem unsystematisch berichtet. Inwiefern die Dokumentation auf der Projektebene diese Einschränkung hätte beheben können, kann in dieser Evaluierung nicht abschließend beurteilt werden. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass nur solche Handlungsfelder eines Programms Eingang in die ToC fanden, die in Kooperation mit der Privatwirtschaft durchgeführt werden. Das Zusammenspiel dieser HF mit anderen Komponenten eines Programms wurde somit nicht betrachtet. In der Evaluierung wird angenommen, dass die ZmWA-HF ausreichen, um einen eigenen Beitrag zu den Outcomes und Impacts der strategischen Ebene der ToC zu leisten.

Durch die begrenzte Aussagekraft der Programmunterlagen spielt die Informationsgewinnung aus den Interviews mit den verschiedenen Akteursgruppen eine bedeutende Rolle, um die Erkenntnisse aus der Dokumentenauswertung zu validieren. Durch die Interviews konnten die Befunde der Dokumentenanalyse angereichert werden, sodass eine umfassende und plausible Einschätzung u. a. zum möglichen entwicklungspolitischen Mehrwert, aber auch zu konkreten Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen EZ und Unternehmen, gewonnen wurde. Durch diese Daten- und Methodentriangulation war es möglich, die Schwächen einzelner Datenquellen auszugleichen und ein umfassendes und realistisches Gesamtbild zu erhalten.

Die Aussagen der Evaluierung stützen sich auf die in Kapitel 1.5 beschriebenen Erhebungsmethoden und Datenquellen. Fallstudien, die eine Erhärtung der Evidenz z. B. hinsichtlich der Wirkungen und der Nachhaltigkeit des privatwirtschaftlichen Engagements oder die empirische Überprüfung der ToC ermöglicht hätten, wurden nicht durchgeführt. Dementsprechend konzentriert sich die Evaluierung darauf, plausible Aussagen zur Frage zu liefern, inwiefern die ZmWA vor dem Hintergrund ihrer konzeptionellen Grundlagen prinzipiell geeignet ist, Beiträge zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele zu leisten. Wirkungen und die Nachhaltigkeit der ZmWA allgemein oder einzelner ZmWA-relevanter Programme hat die Evaluierung nicht untersucht. In diesem Zusammenhang verdeutlicht die Evaluierungsmatrix in Anhang A, dass die Mehrheit der Evaluierungsfragen sich auf das Evaluierungskriterium „Relevanz“ bezieht. Dabei geht es vor allem um die prinzipielle Eignung der ZmWA zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele im Agrarsektor. Außerdem spielt das Kriterium „Effizienz“ eine Rolle, da bei der Kooperation mit Unternehmen nicht selten hohe Transaktionskosten anfallen.

Wie Kapitel 3 zeigt, beinhaltet der Evaluierungsgegenstand ZmWA eine Vielzahl an Kooperationsformen (z. B. EPW oder MAP) und Programmen. Aufgrund der Heterogenität und der Breite des Portfolios konzentriert sich die Evaluierung sowohl in der Phase der Datenerhebung als auch in der Analyse auf die Kooperationsformen EPW und iEPW und auf die Programme, in denen diese Kooperationsformen umgesetzt werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass MAP sowie Unterstützungsprogramme in dieser Evaluierung weniger umfangreich untersucht wurden. Für die ToC zur ZmWA (siehe Kapitel 4) stellen diese aber wichtige Elemente dar. Dies gilt ebenso für den Großteil der Programme, die im Rahmen der bilateralen TZ durch die Regionalbereiche der GIZ identifiziert wurden. Einschränkend kommt hinzu, dass diese Programme überwiegend durch die PPP-Kennung identifiziert wurden, die aber nur eine *geplante* Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft wiedergibt. Darüber, ob die Zusammenarbeit effektiv zustande gekommen ist, kann die PPP-Kennung keine Auskunft geben.

2. RELEVANTE STRATEGIEN ZUR ZmWA IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die konzeptionellen Dokumente, die anhand der Klärungsgespräche und der Interviews vom Evaluierungsteam als relevant für den Gegenstand dieser Evaluierung eingestuft wurden. Diese Dokumente lassen sich in vier Bereiche unterteilen: übergeordnete Strategien, die für alle Sektoren der deutschen EZ handlungsleitend sind, strategisch relevante Dokumente für den Landwirtschaftssektor, Dokumente zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und Dokumente zu regionalen Schwerpunkten (siehe Anhang E). Berücksichtigt wurden hierbei sowohl Dokumente, die in der 17. Wahlperiode des Bundestages erstellt wurden (Oktober 2009 bis Oktober 2013), sofern diese heute noch als gültig bzw. relevant anzusehen sind, als auch jüngere Dokumente aus der 18. Wahlperiode (Oktober 2013 bis Oktober 2017). Dementsprechend wurden Dokumente zur German Food Partnership (GFP) bzw. den unter dem Dach der GFP durchgeführten Vorhaben, die unter der FDP-Leitung des BMZ nach 2009 ins Leben gerufen wurden, zwar im Portfolio, aber nicht bei der Rekonstruktion der ToC berücksichtigt, Dokumente zur Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger" (SEWOH) und hier konkret zu den Grünen Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft (GIAE) hingegen schon. Ergänzt wurden die Informationen aus den Dokumenten durch Interviews im BMZ.

In den nächsten Abschnitten folgt eine kurze Erläuterung der verschiedenen Dokumente hinsichtlich ihrer Relevanz für den Evaluierungsgegenstand und anschließend eine übergeordnete Bewertung. Die Beschreibung und Analyse der Dokumente zu menschenrechtlichen Aspekten erfolgt in Kapitel 8.

2.1 Übergeordnete strategische Dokumente

Hier ist in der zeitlichen Abfolge zunächst das übersektorale Konzept zur Armutsreduzierung „Armut wirksamer bekämpfen – weltweit!" aus dem Jahr 2012 zu nennen (BMZ, 2012). Das Fördern und Fordern der Wirtschaft mit dem Ziel, Beschäftigung und Einkommen zu erhöhen, ist in diesem Konzept eine von drei Prioritäten.[9] Der Wirtschaft wird eine zentrale Rolle bei der Förderung nachhaltigen Wirtschaftswachstums zugewiesen, wobei nicht konkret zwischen der Privatwirtschaft in den Partnerländern und in internationalen Unternehmen differenziert wird. Eine Möglichkeit zur Förderung von Wachstum liegt – wie im Konzept dargestellt – in der Umsetzung von Nachhaltigkeitsstandards entlang von Wertschöpfungsketten, u. a. durch die Förderung von EPW. Es wird weiterhin hervorgehoben, dass das angestrebte Wachstum ökologisch und breitenwirksam sein muss. Bei allen Aktivitäten stellen die Menschenrechte neben guter Regierungsführung den nicht verhandelbaren Kern der Werteorientierung der deutschen Entwicklungspolitik dar.

Unter der BMZ-Leitung seit Dezember 2013 wurden zahlreiche Dokumente erstellt, deren Bedeutung für die EZ in der Praxis nicht immer zweifelsfrei abzuschätzen ist. Aufgrund seiner Aktualität und der offensiven Verbreitung durch das BMZ mit einem entsprechend großen Echo auf seine Veröffentlichung wurde der Marshallplan mit Afrika „Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft" als übergeordnetes relevantes Dokument in die Analyse aufgenommen (BMZ, 2017a). Zudem spielt der Bereich „Ernährung und Landwirtschaft" in dem Dokument eine zentrale Rolle, u. a. auch für die Förderung marginalisierter Gruppen (*leave no one behind)*. Das Dokument umreißt die Neuausrichtung der Zusammenarbeit der deutschen EZ mit dem afrikanischen Kontinent.[10] In ihm sind zehn Thesen für einen Marshallplan mit Afrika formuliert, von denen mindestens fünf mehr oder weniger direkte Auswirkungen auf die ZmW und damit auf das Thema dieser Evaluierung haben (BMZ, 2017a, S. 5f.):

- Vorfahrt für Jobs und Chancen für die Jugend; die Entwicklung wirtschaftlicher Strukturen und die Schaffung neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze werden als eine zentrale Herausforderung angesehen.
- Investitionen für unternehmerische Entfaltung; hier wird die Rolle der Privatwirtschaft für die Schaffung von Jobs betont. Diese benötigt förderliche Rahmenbedingungen, neue Instrumente zur Mobilisierung und Sicherung von Investitionen sowie Steueranreize und neue Anlageformen.

[9] *Die anderen beiden Prioritäten sind „in Menschen und nachhaltige Strukturen investieren, damit arme Männer, Frauen und junge Menschen die eigenen Fähigkeiten entfalten und nutzen können" und „Entwicklungsförderliche Rahmenbedingungen schaffen und stärken, damit staatliche Strukturen wirksamer zur Armutsreduzierung beitragen."*

[10] *https://www.bmz.de/de/laender_regionen/marshallplan_mit_afrika/*, zuletzt zugegriffen am 01.03.18.

- Wertschöpfung statt Ausbeutung; bei diesem Aspekt geht es u. a. um die Diversifizierung der Wirtschaft, den Aufbau von Produktionsketten und die gezielte Förderung von Landwirtschaft sowie von kleinen und mittleren Unternehmen.
- Staatliche Entwicklungsgelder (ODA) alleine sind nicht die Lösung; öffentliche Mittel sollen in Zukunft stärker für die Förderung privater Investitionen genutzt werden.
- „Wir lassen niemanden zurück"; dieses Grundprinzip der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) betont die Bedeutung der ärmsten und schwächsten Gruppen für die EZ.

2.2 Dokumente aus dem Landwirtschafts- und Ernährungssektor

Auch hier ist gemäß der zeitlichen Abfolge, aber auch aufgrund der zentralen Bedeutung des Dokumentes ein Konzept aus der 17. Wahlperiode zu nennen, und zwar das entwicklungspolitische Konzept „Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft" (BMZ, 2013a). Da dieses Konzept von einigen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern als handlungsleitend für die Aktivitäten der deutschen EZ im Landwirtschaftssektor identifiziert wurde, wird es im folgenden Kapitel der rekonstruierten ToC gegenübergestellt und dabei auch erläutert.

In der 18. Wahlperiode hat das BMZ die Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger" (SEWOH) ins Leben gerufen (BMZ, 2015a). Ein zentrales Element der SEWOH ist die Einrichtung von 14 Grünen Innovationszentren in Partnerländern der deutschen EZ, davon 13 in Afrika (BMZ, 2016c). Ziel der Innovationszentren ist es, durch technische, organisatorische und systemische Innovationen (wie bereits für den Marshallplan dargestellt) „die regionale Versorgung mit Nahrungsmitteln zu verbessern, das Einkommen von kleinbäuerlichen Betrieben zu steigern und Arbeitsplätze zu schaffen.[11] Ein zentrales Element der Innovationszentren ist laut BMZ die Einbindung verschiedenster Akteure: „zivilgesellschaftliche Organisationen, kleine und mittelständische Betriebe, Verbände, Forscher an Universitäten und Wissenschaftsinstitutionen, Stiftungen sowie Akteure der Entwicklungszusammenarbeit" (BMZ, 2016c, S. 14).

Schließlich ist noch der „Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor" zu nennen (BMZ, 2016b). Der Referenzrahmen (RR) wurde 2016 in Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren – u. a. aus der Privatwirtschaft – auf Basis der Regelungen für die German Food Partnership entwickelt. Das Dokument „beschreibt den Referenzrahmen für alle vom BMZ unterstützten Projekte im Agrar- und Ernährungsbereich, die in Form von (integrierten) Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft durchgeführt werden" (BMZ, 2016b, S. 1). Der RR wurde neben dem Landwirtschafts-Konzept von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern als ein zentrales Dokument genannt und besonders von Mitarbeitenden in der GIZ auch im Zusammenhang mit menschenrechtlichen Fragestellungen erwähnt.

Das Dokument gibt auf drei Seiten einen – wie der Name schon betont – (technischen) Rahmen für EPW im Agrarsektor vor. Darüber hinausgehend sind alle „international vereinbarten Standards sowie (…) Regeln und Vorschriften der deutschen Durchführungsorganisationen GIZ, DEG und sequa" einzuhalten (BMZ, 2016b, S. 1). Ziel des Dokumentes ist es, für alle Beteiligten die grundsätzlichen Anforderungen an förderfähige Vorhaben im Landwirtschaftssektor transparent darzustellen.

2.3 Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (im Agrarsektor)

Hier wurden drei zentrale Dokumente analysiert, die alle in der 17. Wahlperiode erstellt wurden. Das erste stammt aus dem Jahr 2011 und setzt sich in Form eines Positionspapieres relativ detailliert mit einzelnen Kooperationsformen zur Einbindung der Privatwirtschaft in die EZ auseinander (BMZ, 2011d). Auf Basis der in Kapitel 1.2 formulierten Eingrenzung des Evaluierungsgegenstandes sind für die Evaluierung in erster Linie Multi-Akteurs-Partnerschaften sowie EPW von Interesse. EPW werden eingegangen, wenn sich das Interesse eines Unternehmens mit dem entwicklungspolitischen Interesse deckt und wenn keiner der Partner

[11] *http://www.bmz.de/de/themen/ernaehrung/innovationen/gruene_innovationszentren/index.html*, zuletzt zugegriffen am 01.03.18.

dieses Ziel alleine bzw. nicht im angestrebten Umfang erreichen kann. Für EPW gelten folgende übergreifende Kriterien: Vereinbarkeit, Komplementarität, Subsidiarität, Wettbewerbsneutralität und Eigenbeitrag. Diese Kriterien werden jedoch nicht weiter erläutert. EPW werden unterschieden in „normale" Partnerschaften, die kurz- bis mittelfristig angelegt sind (ohne dass in dem Dokument eine weitere Konkretisierung erfolgt), und Strategische Allianzen über einen längeren Zeithorizont.

Ergänzt wird das Positionspapier durch das politisches Eckpunkte-Papier zur Kooperation mit der Wirtschaft „Märkte entwickeln, Wohlstand schaffen, Armut reduzieren, Verantwortung übernehmen – Die Wirtschaft als Partner der Entwicklungspolitik" (BMZ, 2011c). Besonders interessant ist hier aus Sicht der Evaluierung, dass die Aufgabe des BMZ in der Erschließung neuer Märkte in dem Papier einen relativ großen Raum einnimmt. Dies soll über Unterstützung durch die DEG, die Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle für untere Einkommensgruppen (*Base of the Pyramide*), den Ausbau nachhaltiger Investitionen und die Stärkung von Kammer- und Verbandspartnerschaften erfolgen. Zu diesem Aspekt der konkreten Unterstützung der deutschen Wirtschaft findet sich nur noch ein weiterer Kommentar in einem neueren Papier, in dem die stärkere Verzahnung von Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit in Aussicht gestellt wird (BMZ, 2016d). Weiterhin wichtig in dem Eckpunkte-Papier ist der Anspruch des BMZ, kleinvolumige Projekte deutscher Mittelständler in Zukunft stärker zu fördern, da diese aufgrund des hohen Beratungs- und Prüfungsaufwandes bisher nicht adäquat berücksichtigt werden.

Ein für die Evaluierung aus fachlicher Sicht zentrales Dokument ist die Sektoranalyse „Kooperation mit dem Privatsektor im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit – Aktuelle Situation und Ausblick im Sektor Landwirtschaft und Naturressourcenmanagement" (BMZ, 2013e), welche auf dem oben beschriebenen Positionspapier aufbaut. Auch diese Sektoranalyse betont die Notwendigkeit, aufgrund der bestehenden ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen verschiedene Akteure und hier besonders die Privatwirtschaft einzubinden. Aus Sicht der Evaluierung ist besonders interessant, dass das Dokument dem Agrarsektor eine Vorreiterrolle bei der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung einräumt:

„Bei wichtigen wirtschaftlichen Themen ist die EZ im Agrarbereich beispielgebend, vor allem bei Investitionen in die Verbesserung der Rahmenbedingungen für regionale wirtschaftliche Entwicklung, bei Entwicklungspartnerschaften zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren, bei der Umsetzung von Qualitäts- und Nachhaltigkeitsstandards, beim Aufbau von Produzentenorganisationen und regionalem Handel, bei der Entwicklung von Märkten bzw. bei der Sicherung des Marktzugangs sowie bei der Einbindung in Wertschöpfungsketten" (BMZ, 2013e, S. 6).

Die Sektoranalyse ist eines der wenigen Dokumente auf strategischer Ebene, das sich zumindest ansatzweise mit dem konkreten Mehrwert auseinandersetzt, den die ZmWA für die Akteure hat. So bekommt die EZ „Zugang zu anwendungsbezogenem Wissen, Fertigkeiten, Produkten und Dienstleistungen der Industrie, die das bestehende EZ-Leistungsspektrum erweitern können" (BMZ, 2013e, S. 7). Außerdem werden durch die Beteiligung von Unternehmen zusätzliche finanzielle Mittel mobilisiert. Im Gegenzug sorgt die EZ durch ihre Ansätze für eine größere Breitenwirksamkeit der Projekte, bietet eine wirtschaftliche Absicherung und verschafft der Privatwirtschaft „den Zugang zu lokalem Wissen, Kulturen und Traditionen in neuen Märkten, fundierte Informationen über politische, rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen und verbesserten Zugang zu Investitionsplanungen auf administrativer Ebene" (BMZ, 2013e, S. 7). Für EPW wird die Bedeutung dieses Instrumentes gerade im Agrarbereich hervorgehoben und darauf verwiesen, dass hieraus auch häufig längerfristig angelegte Strategische Allianzen hervorgehen.

Weiterhin erwähnt die Sektoranalyse als einziges Dokument potenzielle Machtasymmetrien zwischen den verschiedenen Akteuren der ZmWA. Es wird darauf verwiesen, dass im Rahmen von EPW auch Maßnahmen gefördert werden, „die einer übergroßen Macht von Unternehmen der Agrarwirtschaft über Kleinbauern entgegenwirken (Unterstützung von Bauernvereinigungen, Gewährleistung gerechter Sozial- und Umweltstandards in den Verträgen)" (BMZ, 2013e, S. 11).

Schließlich werden Herausforderungen beleuchtet, die sich für ZmWA-Projekte in Zukunft verstärkt ergeben werden. Hierzu zählen die Übernutzung natürlicher Ressourcen und die Einhaltung anerkannter Umwelt- und Sozialstandards, aber auch die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen durch die zunehmende Zusammenarbeit, die klar definierte Kriterien erfordert, um unerwünschte Mitnahmeeffekte zu verhindern.

Unter der BMZ-Leitung seit Dezember 2013 wurden keine Papiere zur ZmW(A) auf strategischer Ebene verfasst, aber es gibt dennoch einige Dokumente, die sich mit der Thematik auseinandersetzen. Eines davon ist „Wirtschaft – Chancen für nachhaltige Entwicklung: Privatwirtschaft als Partner in der Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ, 2016d). Abgesehen von einem spezifischen regionalen Fokus auf Afrika enthält das Dokument im Vergleich zu den bereits beschriebenen Papieren kaum neue Aspekte.

2.4 Regionale Strategien

Die Strategie und die Aktivitäten für den afrikanischen Kontinent wurden bereits mit dem Marshallplan in Kapitel 2.1 erläutert. In anderen regionalen Strategiedokumenten gibt es nur wenige Informationen zur Einbindung der Privatwirtschaft. Sowohl im Positionspapier zur Lateinamerikapolitik als auch in dem zur Asienpolitik finden sich Hinweise auf die große Bedeutung von Marktmitteln und den daraus folgenden Ansatz der deutschen EZ, stärker auf eine Hebelung solcher Marktmittel hinzuarbeiten (BMZ, 2015b, 2015c). Während der Landwirtschaftssektor im Papier zu Lateinamerika keine Erwähnung findet, erkennt die Asien-Politik die immer noch große Bedeutung der Landwirtschaft in ländlichen Regionen an und nennt auch einzelne Vorhaben zur Förderung ländlicher Wertschöpfungsketten auf dem Kontinent.

2.5 Bewertung

In allen übergeordneten strategischen Dokumenten und hier besonders in den neueren wird die Bedeutung der Privatwirtschaft für die Bewältigung der vielfältigen und komplexen Herausforderungen in der EZ wiederholt betont. Als Beispiel kann hier der Marshallplan dienen, der sich in verschiedenen Bereichen mit der Notwendigkeit der Mobilisierung privater Mittel und der Integration von Unternehmen auseinandersetzt. Trotz dieser Bedeutung finden sich in den analysierten Dokumenten fast keine Informationen zu den komparativen Vorteilen von Unternehmen und zu den Aktivitäten, die von Unternehmen im Rahmen von EZ-Projekten aufgrund dieser komparativen Vorteile übernommen werden sollen. Dasselbe gilt für die Frage, wie die Zusammenarbeit mit den Unternehmen in der Praxis zum Erreichen der Projektziele beitragen soll. Zu den komparativen Vorteilen, die private Unternehmen im Agrarsektor gegenüber der staatlichen TZ haben, zählen zum einen deren marktwirtschaftliches und agrarwirtschaftliches Know-how sowie die Verfügbarkeit von Technologien. Zum anderen können Unternehmen schneller und flexibler und damit oft effizienter als die DOs agieren, da sie – was insbesondere für EPW gilt – weniger intensiv in Abstimmungsprozesse mit den entwicklungspolitischen Partnern eingebunden sind und schneller Personal zur Verfügung stellen sowie notwendige Innovationen tätigen können.

In einem BMZ-Dokument zu den Grünen Innovationszentren findet sich die grafische Darstellung einer *Theory of Change* (BMZ, 2016c, S. 11). Auch diese bleibt jedoch sehr vage und liefert keine konkreten Informationen dazu, wie genau die Förderung von Innovationen in den Bereichen „Betriebsmittel“, „gute landwirtschaftliche Praktiken“, „Mechanisierung“, „Technik“ oder „Organisationsformen“ dazu führen soll, dass Erträge gesteigert, Einkommen erhöht, Arbeitsplätze geschaffen und die Versorgung mit Nahrungsmitteln verbessert werden können. Es wird darauf verwiesen, dass die SEWOH – neben der Privatwirtschaft – auch mit anderen Akteuren kooperiert (z. B. zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaft); die unterschiedlichen Rollen und die Arbeitsteilung zwischen den Akteuren werden jedoch nicht deutlich gemacht. Im Rahmen der Evaluierung entstand der Eindruck, dass die SEWOH als das „Flaggschiff“ des BMZ im Landwirtschaftsbereich und als eine umfassende und komplexe Initiative konzeptionell nicht sehr stark untermauert ist.

Festzuhalten ist, dass in der 18. Wahlperiode kaum Dokumente erstellt wurden, die sich dem Thema ZmW(A) konzeptionell nähern und die zu verdeutlichen versuchen, wie diese zum Nutzen der EZ zum Einsatz gebracht wird. Bei der ZmWA handelt es sich in der deutschen EZ besonders im derzeitigen Ausmaß noch immer um eine vergleichsweise neue Vorgehensweise, die in Bezug auf ihre (sowohl positiven als auch negativen) Wirkungen auf die Zielgruppen von vielen zivilgesellschaftlichen Gruppen sehr kritisch gesehen wird. Das derzeitige Vorgehen des BMZ sorgt diesbezüglich nicht für Transparenz und ist nicht geeignet, alle relevanten Akteure der EZ auf diesem Weg „mitzunehmen“. Die vorherigen Abschnitte haben gezeigt,

dass es hingegen in der 17. Wahlperiode wenigstens Ansätze gab, das Thema konzeptionell zu behandeln, auch wenn diese Versuche ebenfalls als nicht zufriedenstellend anzusehen sind.

Alle Aussagen in den Dokumenten bleiben sehr allgemein, und konkrete Herausforderungen der ZmWA werden nicht oder nur oberflächlich behandelt. Als Beispiele seien hier mögliche Wettbewerbsverzerrungen oder Machtasymmetrien zwischen Unternehmen und Zielgruppen der EZ genannt, zu denen es in der EZ durchaus Bewusstsein und auch erste Lösungsansätze gibt, die aber nicht konzeptionell aufgearbeitet werden. Auch auf die Verbindungen zwischen ZmW(A) und Privatwirtschaftsförderung wird in keinem der Dokumente eingegangen, obwohl es hier teilweise große Überschneidungen gibt. Es wird kaum thematisiert, welche Unternehmen konkret angesprochen werden sollen. Nicht nur die Unterscheidung in deutsche, internationale und lokale Unternehmen bleibt unklar, auch die Arten von Unternehmen (Unternehmensgröße, Geschäftsbereiche etc.), mit denen man kooperieren möchte und die jeweils einen unterschiedlichen Mehrwert erbringen können, aber auch unterschiedliche Ansätze zur Einbindung in die EZ benötigen, werden kaum erläutert. Vereinzelt wird der deutsche Mittelstand hervorgehoben, was allerdings als unzureichend bezeichnet werden muss, weil die Gründe für diese Fokussierung nicht erläutert werden. Zudem wird diese Strategie in der Praxis nicht konsequent verfolgt.

Schließlich hat sich über alle Interviews im BMZ hinweg herausgestellt, dass die meisten der analysierten Dokumente nur wenig oder gar keine praktische Bedeutung in der täglichen Arbeit haben. Aus fachlicher Sicht wichtige Dokumente wie das beschriebene Positionspapier von 2011 oder die Sektoranalyse von 2013 wurden in den Interviews im BMZ nicht erwähnt oder sind den Interviewpartnerinnen und -partnern nicht bekannt.

3. PORTFOLIO DER ZmWA

Dieses Kapitel zielt darauf ab, einen systematischen Überblick über das Portfolio der TZ im Themenfeld der ZmWA zu geben. Die Erfassung des Portfolios ist ein erster elementarer Arbeitsschritt zum besseren Verständnis des Evaluierungsgegenstandes.

Das Portfolio ist grundsätzlich heterogen, was sich in vielfältigen Kooperationsformen, Programmen, Förderaktivitäten und Zielen der ZmWA äußert. In der Evaluierung wurden insgesamt 23 relevante Programme berücksichtigt, in denen in unterschiedlichem Umfang mit der Privatwirtschaft kooperiert wird. Dies betrifft am einen Ende des Spektrums z. B. das develoPPP.de-Programm, in dessen Rahmen ausschließlich mit der Privatwirtschaft kooperiert wird; am anderen Ende sind dies beispielsweise die GIAE, in denen lediglich in einzelnen, sehr spezifischen Bereichen wie der Verbreitung technischer Innovationen mit der Privatwirtschaft zusammengearbeitet wird. Angelehnt an Heinrich (2015) und BMZ (2013e) werden die für diese Evaluierung relevanten Programme in vier übergeordnete Kooperationsformen unterteilt: Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW), integrierte Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (iEPW), Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP) und Unterstützungsprogramme.

Aufgrund des Umfangs und der Heterogenität des Portfolios wurde entschieden, sich in der Datenerhebung und -analyse auf die Kooperationsformen EPW und iEPW und auf die Programme zu konzentrieren, in denen diese Kooperationsformen umgesetzt werden. Die beiden Formen MAP und Unterstützungsprogramme werden – obwohl wichtig für die Rekonstruktion der ToC – in dieser Evaluierung weniger umfangreich untersucht. Im Online-Anhang des Berichtes findet sich eine deskriptive Analyse des Portfolios auf der Projektebene.

3.1 Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW)

EPW werden über sieben Programme umgesetzt. Diesen Programmen ist gemein, dass sowohl der öffentliche als auch der private Partner einen finanziellen Eigenbeitrag zu einem gemeinsamen Projekt leistet. Ein wichtiger Finanzierungsmechanismus bei EPW ist der *Matching Grant*, bei dem der öffentliche Akteur einen Zuschuss zu einer Projektinvestition eines Unternehmens leistet (Heinrich, 2013, 2015). Formell gehen die Partner meist einen Kooperationsvertrag ein, bei dem keine Zahlungen zwischen den Vertragsparteien fließen. Die Beiträge des öffentlichen Partners werden in diesen Fällen als Sachleistung bzw. durch Aufträge an Dritte erbracht.

Bei der Kooperationsform EPW ist das develoPPP.de-Programm hervorzuheben. Dieses verzeichnet – allerdings über alle Sektoren hinweg – das höchste Finanzvolumen. Ein wichtiges Merkmal ist das Anbahnungsverfahren, das über vierteljährlich stattfindende Ideenwettbewerbe angelegt ist. Das Anbahnungsverfahren ist nachfrageorientiert, d. h. aus Sicht der Unternehmen besteht eine Nachfrage nach einer Zusammenarbeit mit der TZ, die durch den Ideenwettbewerb des develoPPP.de-Programms dargestellt wird. Für einen erfolgreichen Projektantrag müssen interessierte Unternehmen Teilnahmekriterien wie eine bestimmte Unternehmensherkunft oder betriebliche Mindestkenngrößen (Jahresumsatz, Mitarbeiterzahl, Anzahl Geschäftsjahre) erfüllen. Im Rahmen des develoPPP.de-Programms werden auch die Projekte Potato Initiative Africa (PIA) und Better Rice Initiative Asia (BRIA) umgesetzt, die unter dem Schirm der German Food Partnership (GFP) initiiert wurden. Des Weiteren wird develoPPP.de-SEWOH als Programm kategorisiert. Es folgt dem Antragsverfahren des develoPPP.de-Programms, wobei beantragte Projekte dem Agrar- und Ernährungssektor zugeordnet sein müssen. Die Mittel für im Rahmen von develoPPP.de-SEWOH umgesetzte Projekte werden jedoch aus der Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ (SEWOH) zur Verfügung gestellt.

Außerdem werden EPW im Agrarsektor in den Programmen „Beschäftigung für nachhaltige Entwicklung in Afrika“ (E4D) und „Fonds Fragile Staaten Westafrikas“ (FFS) umgesetzt. Dazu gehört ebenso die „PPP-Fazilität Afrika“, die das Vorgängerprogramm von E4D darstellt. Trotz der Verwendung der gleichen Begrifflichkeit wie bei den oben genannten Programmen (z. B. develoPPP.de) gibt es Unterschiede in den Teilnahmekriterien: Zum einen sind diese EPW eher angebotsorientiert, d. h. es findet kein Ideenwettbewerb statt, sondern die GIZ betreibt zumeist eine proaktive Anbahnung bei geeigneten Unternehmen. Ein zweiter Unterschied liegt im Teilnahmekriterium „Unternehmensherkunft“. Während im develoPPP.de-Programm ausschließlich mit in Deutschland oder in der EU registrierten Unternehmen zusammengearbeitet werden

kann, wird in den drei anderen Programmen (E4D, FFS und PPP-Fazilität Afrika) nur mit in Afrika ansässigen Unternehmen kooperiert. Dies können sowohl lokale als auch multinationale Unternehmen (MNU) mit einer Niederlassung im jeweiligen afrikanischen Partnerland sein. Spezielle Programme, die nur in Asien oder Lateinamerika ansässige Unternehmen ansprechen, konnten für diese Portfolioübersicht nicht identifiziert werden.

3.2 Integrierte Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (iEPW)

Integrierte Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft werden immer in Programme der TZ integriert, die von der GIZ umgesetzt werden. Die Integration eines iEPW findet überwiegend in der Konzeptionsphase des Programms statt. Daher ergeben sich iEPW häufig aus dem konkreten Projektkontext und sind damit auch praxisorientierter als die über bestimmte Vorgaben zentral gesteuerten EPW. iEPW tragen durch ihre Einbindung in TZ-Programme zum Erreichen der jeweiligen Programmziele bei. Zu den für diese Evaluierung relevanten Programmen, in denen über iEPW mit Unternehmen im Agrarbereich kooperiert wird, gehören großvolumige Mehrländerprogramme wie die GIAE und die unter dem Schirm der Agricultural Value Chains for Sustainable Development (A4SD) realisierten Programme Competitive Cashew Initiative (ComCashew), Sustainable Smallholder Agri-Business Programme (SSAB) oder Competitive African Rice Initiative (CARI).

Darüber hinaus spielen iEPW auch in solchen Programmen eine Rolle, die im Rahmen der bilateralen TZ in nur einem Partnerland umgesetzt werden. Über die Regionalbereiche der GIZ konnten weitere 78 Programme identifiziert werden, in denen mit der Privatwirtschaft kooperiert wird. Diese verteilen sich auf die Regionen Asien, Lateinamerika und Karibik (34), Europa, Mittelmeer, Zentralasien (27) und Afrika (17).

Zwischen iEPW und einem Großteil der EPW gibt es eine Reihe von Unterschieden. Im Vergleich zu den EPW des develoPPP.de-Programms sind iEPW, wie oben beschrieben, angebotsorientiert, d. h. die GIZ geht in der Anbahnung proaktiv auf geeignete Unternehmen zu. Diese Akquise erfolgt normalerweise durch die Auftragsverantwortlichen (AV) der TZ-Programme in den GIZ-Büros der Partnerländer. Bereits über die Außenstrukturen etablierte Kontakte und Netzwerkanalysen sind nützliche Mittel, um geeignete Unternehmen zu identifizieren (Int 45). Bei den Teilnahmekriterien sind iEPW flexibler als EPW. So existieren bei dieser Kooperationsform keine Mindestkriterien in Form von betriebswirtschaftlichen Kenngrößen, etwa Mindestumsatz oder Mitarbeiterzahl. Ebenso ist die Unternehmensherkunft nicht reglementiert, sodass neben internationalen und europäischen auch lokale Unternehmen des Partnerlandes Zugang haben. Auf der anderen Seite haben iEPW eine geringere Länderflexibilität als beispielsweise das develoPPP.de-Programm, da sie auf die jeweiligen Partnerländer der TZ-Programme beschränkt sind. Der Finanzierungsmechanismus ist wie bei den EPW der *Matching Grant*, bei dem Unternehmen Eigenbeiträge von mindestens 50 Prozent der Gesamtkosten eines iEPW leisten. In der TZ werden iEPW nicht separat als eigenes Element gesteuert, sondern sind in das maßgebliche TZ-Programm eingebettet, das in unterschiedlichen Fach- oder Regionalreferaten angesiedelt ist.

3.3 Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP)

In der deutschen TZ werden Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP) zunehmend als wichtige Form der ZmW erkannt (BMZ, 2011d, 2013e). Nach einer aktuellen Studie (Treichel et al., 2016) sind MAP durch vier Kernmerkmale charakterisiert: Erstens besteht eine MAP aus Vertreterinnen und Vertretern von mindestens drei der Akteursgruppen Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Zweitens sind die Akteure freiwillig zusammengeschlossen und partizipieren idealerweise gleichberechtigt an den Prozessen der MAP. Die Partnerschaften sind drittens institutionalisiert und werden häufig sowohl inhaltlich als auch organisatorisch durch unabhängige Sekretariate unterstützt. Viertens verfolgen MAP das gemeinsame Ziel, durch eine längerfristige Zusammenarbeit Lösungen komplexer gesellschaftlicher Herausforderungen wie Klimawandel oder Armut zu entwickeln. Ein Vorteil von MAP wird darin gesehen, dass sie durch kollektives Handeln Synergien schaffen, um entwicklungspolitische Probleme anzugehen, wozu ein einzelner Akteur alleine nicht in der Lage wäre. MAP lassen sich anhand ihrer inhaltlichen Schwerpunkte in drei Typen einteilen: (1) Wissenspartnerschaften (Förderung des Wissensaustausches zwischen Akteurinnen und Akteuren zu einem

bestimmten Thema), (2) Standardisierungspartnerschaften (Einführung von freiwilligen Standards und Normen) und (3) Servicepartnerschaften (Umsetzung von Projekten in den Partnerländern).

MAP im Landwirtschaftssektor umfassen in dieser Evaluierung das Forum Nachhaltiger Kakao (FNK), die Global Coffee Platform (GCP) und das Aktionsbündnis für nachhaltige Bananen (ABNB). Das FNK kann dem MAP-Typ „Servicepartnerschaften" zugeordnet werden (Treichel et al., 2016). Hier steht neben der Umsetzung von Projekten wie z. B. *Pro Planteur* auch die Sensibilisierung von Unternehmen im Vordergrund. Ebenso werden im Rahmen des FNK gemeinsame Ansätze angestrebt, um die Nachfrage der deutschen Konsumenten nach nachhaltig produzierten Produkten zu verbessern. Die GCP hat sich aus einer EPW zwischen dem Deutschen Kaffeeverband und der GIZ entwickelt (BMZ, 2013e); originäres Ziel war der Aufbau der Standardisierungspartnerschaft 4C – *Common Code for the Coffee Community*. Im Fokus steht hierbei die Einführung des 4C-*Entry-level*-Standards für den Anbau und die Weiterverarbeitung des Kaffees. Darüber hinaus wurden über die GCP als Plattform des Privatsektors einzelne konkrete Interventionen initiiert. Im Rahmen des ABNB werden sowohl Pilotprojekte umgesetzt als auch ein Austausch unter den Stakeholdern zur Verbesserung der Bananen-WSK unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten gefördert. Eine eindeutige Zuordnung des ABNB zu einem der drei MAP-Typen ist nicht möglich.

Im BMZ liegt die Verantwortung für die drei MAP im Fachreferat 121 (Landwirtschaft, Innovation, Agrarforschung). Die GIZ übernimmt durch ihre Sekretariatsfunktion eine moderierende Rolle. Die Unterstützung durch Sekretariate ist bei dieser Kooperationsform meist die primäre Aktivität der TZ. Aufgrund der Fokussierung auf die Sekretariatsfunktion sind die eingesetzten Finanzmittel im Vergleich zu anderen Programmen gering.

Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen EPW und iEPW auf der einen Seite und MAP auf der anderen Seite ist nicht immer möglich. Dies gilt vor allem für die A4SD-Programme ComCashew, SSAB und CARI, die der Kooperationsform iEPW (s. Kapitel 3.2) zugeordnet werden, da – wie die Eingrenzung des Evaluierungsgegenstandes verdeutlicht – die konkrete Umsetzung von Projekten im Vordergrund steht, um unter anderem den entwicklungspolitischen Mehrwert besser erfassen zu können. Gleichzeitig beinhalten diese Programme aber eine Governance-Struktur, nach der mindestens drei von vier MAP-Akteuren beteiligt sind. Diese ähnelt dem weiter oben beschriebenen ersten Kernmerkmal der MAP.

3.4 Unterstützungsprogramme

Im Folgenden werden einige Unterstützungsprogramme, die im Verlauf der Evaluierung öfter genannt wurden, kurz erläutert; eine umfassende Liste der Unterstützungsprogramme findet sich in Anhang D. Unterstützungsprogramme wurden in dieser Evaluierung von den anderen Kooperationsprogrammen als Gruppe abgegrenzt, wenn sie vor allem eine anbahnende Funktion haben, wenn sie also Unternehmen mit der EZ in Verbindung bringen und/oder weitere Kooperationen einleiten, oder wenn sie darauf abzielen, die entwicklungspolitischen Wirkungen bestehender unternehmerischer Investitionen zu vergrößern. Diese Kategorie beinhaltet sehr verschiedenartige Programmformen mit unterschiedlichen Formaten wie Personalentsendungen, Beratungsdienstleistungen, Netzwerke etc., die Unternehmen und TZ-Vorhaben mit unterschiedlichen Zielen und inhaltlichen Schwerpunkten unterstützen.

So berät beispielsweise die AWE als *One-Stop-Shop* deutsche und europäische Unternehmen, aber auch Verbände und Kammern zu den Förder- und Kooperationsmöglichkeiten der EZ sowie zu den Finanzierungsinstrumenten der DEG. Gleichzeitig ist sie NAP-Helpdesk der Bundesregierung. Ebenso ist die AWE für die Sensibilisierung der Privatwirtschaft für entwicklungspolitische Aktivitäten sowie für *matchmaking* und Vernetzung verantwortlich. EZ-Scouts und integrierte Fachkräfte, die über das ExperTS-Programm vermittelt werden, informieren und beraten ebenfalls zu bestehenden Kooperationsprogrammen. Während EZ-Scouts in Wirtschaftsverbände, Kammern und Vereine in Deutschland entsandt werden, um den Mitgliedsunternehmen Kooperationsmöglichkeiten mit der EZ aufzuzeigen, übernehmen die Fachkräfte des ExperTS-Programms eine ähnliche Funktion in ausgewählten Außenhandelskammern und Delegationen der deutschen Wirtschaft. Hier informieren sie zum einen sowohl deutsche als auch lokale Unternehmen zu entwicklungspolitisch relevanten Themen und zu den Förderinstrumenten der EZ sowie etwaigen Kooperationsmöglichkeiten. Zum anderen initiieren sie Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft.

Das von der sequa umgesetzte Programm Import Promotion Desk (IPD) ist ein im Jahr 2012 etabliertes Instrument, das TZ und Außenwirtschaft durch Export- und Importförderung verknüpft. IPD hat zum Ziel, über die Stärkung der Exportkapazitäten vor allem kleinerer und mittlerer Unternehmen in den Partnerländern die Beschäftigung vor Ort zu verbessern und damit zu einer nachhaltigen Wirtschaftsförderung beizutragen. Das Programm arbeitet insofern innovativ, als es Kontakte zwischen Importeuren und Exporteuren herstellt und gleichzeitig Förderaktivitäten durchführt, um die Kapazitäten der exportierenden Unternehmen in den Partnerländern zu stärken, beispielsweise über die Unterstützung von *Business Support Services*. IPD bietet dazu verschiedene Dienstleistungen für Importeure (z. B. Marktanalysen oder *matchmaking*) sowie Exporteure (z. B. *capacity development* oder *matchmaking*) an. Auch informiert IPD über Kooperationsprogramme der EZ, um die Kooperation mit Unternehmen in den Partnerländern zu verbessern.

Ein für die EZ ebenfalls neues Format, das darauf abzielt, innovative Geschäftsideen für die Umsetzung in den Partnerländern zu entwickeln, ist das Lab of Tomorrow (LoT). Hier werden in einem dreitägigen Workshop mit Unternehmen aus Deutschland und den Partnerländern zukunftsweisende Lösungen für konkrete Herausforderungen in den Partnerländern entwickelt. Im Anschluss wird die Umsetzung überzeugender Ideen in den Partnerländern unterstützt.

Kern der *Responsible and Inclusive Business Hubs* ist die Einrichtung verschiedener CSR-Kompetenzzentren in Form von Netzwerken (Hubs) in der MENA-Region (Middle East and North Africa), in Südostasien sowie in der Region der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC). Das Programm unterstützt in Form von Training und Beratung breitenwirksame Geschäftsmodelle, um die Zielgruppen am unteren Ende der Einkommenspyramide (*Base of the Pyramid*) zu erreichen.

Die Initiative „Strategische Partnerschaft Digitales Afrika“ wiederum ist ein Netzwerk von BMZ, Unternehmen und Verbänden, das zum Ziel hat, digitale Geschäftsmodelle zu initiieren, die privatwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Nutzen entfalten.

4. THEORY OF CHANGE

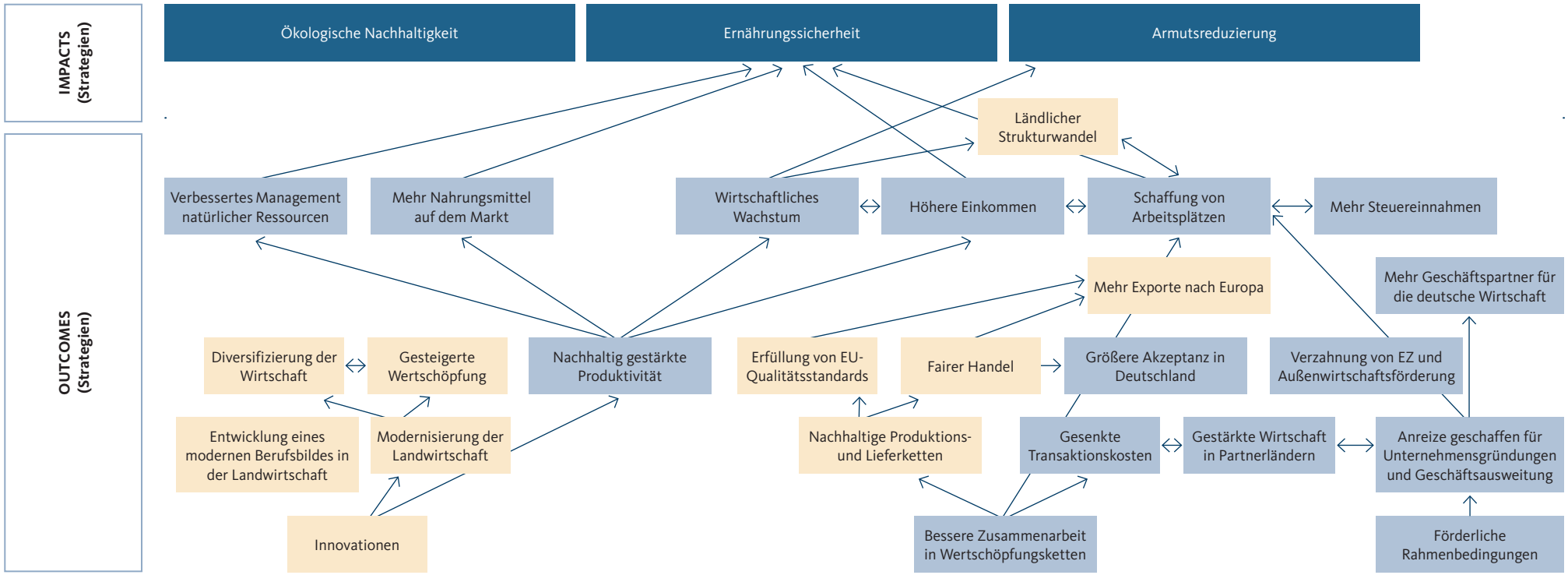
4.1 Einführung

Um die strategische Ebene der *Theory of Change* (ToC) zur ZmWA (Impacts und Outcomes) zu rekonstruieren, wurden die in Kapitel 2 beschriebenen Dokumente des BMZ und der Bundesregierung, denen eine strategische Bedeutung für die ZmWA zugewiesen werden kann, ausgewertet. Gemäß OECD-DAC werden unter Impacts die Langzeiteffekte einer Entwicklungsmaßnahme verstanden, während sich die Outcomes auf die kurz- und mittelfristigen Wirkungen beziehen (OECD, 2009).

Die Einordnung der einzelnen in der ToC dargestellten Aspekte in die Impact- oder Outcome-Ebene sowie die Hierarchisierung der einzelnen Outcomes innerhalb der Outcome-Ebene erfolgte nach Auswertung der Datenquellen (Dokumente und Interviews) durch das Evaluierungsteam (siehe Abbildung 1). Pfeile zwischen den Kästen zeigen an, dass in einem oder mehreren der analysierten Dokumente explizit eine „Wenn … dann"-Beziehung unterstellt wird, dass also eine Veränderung über das Erreichen einer vorherigen Veränderung erzielt wird, oder dass es sich um eine wechselseitige Verbindung handelt. Auf der Outcome-Ebene der ToC stellen die hellen Kästen Aspekte dar, die ausschließlich in übergeordneten Strategie-Dokumenten genannt werden. Hierbei handelt es sich meistens um den Marshallplan mit Afrika. Die grauen Kästen beinhalten Outcomes, die zum größten Teil in Sektorstrategien aufgeführt werden.

Unterhalb der strategischen Ebene befinden sich die Handlungsfelder (HF) des Programmportfolios (siehe auch Kapitel 3 zum Portfolio), die an verschiedenen Outcome-Ebenen der ToC anknüpfen und Veränderungsprozesse in Gang setzen. Unter einem Handlungsfeld wird in dieser Evaluierung eine Bündelung von durchgeführten Aktivitäten verstanden. Die Konstruktion der HF fußt in erster Linie auf einer Inhaltsanalyse der Programmdokumente. Ergänzend wurde auf die Evaluierung des develoPPP.de-Programms (Hartmann et al., 2017) sowie vereinzelt auf Interviews mit Programmverantwortlichen zurückgegriffen. Es wurden nur solche Handlungsfelder in die Analyse aufgenommen, die in den Dokumenten explizit als HF der ZmWA aufgeführt sind. Diese sind von anderen HF abzugrenzen, die durch die EZ alleine umgesetzt werden.

Abbildung 1: Strategische Ebene der *Theory of Change* mit Impacts und Outcomes



Quelle: eigene Darstellung, basierend auf konzeptionellen Dokumenten mit Relevanz für die ZmWA (siehe auch Anhang E)

4.2 *Theory of Change* zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor

4.2.1 Strategische Ebene

Aus allen analysierten Dokumenten geht – ohne dass dies explizit erwähnt wird – eindeutig hervor, dass die deutsche EZ im Landwirtschaftssektor einem marktwirtschaftlichen Ansatz folgt, der Landwirtschaft als einen Wirtschaftssektor wahrnimmt, in dem sich die Produzentinnen und Produzenten sowie die verarbeitenden Unternehmen als wirtschaftliche Akteure bewegen. Daraus schließt die deutsche EZ, dass eine Einbindung von Unternehmen unumgänglich ist, um die marktwirtschaftlich ausgerichteten Ziele im Agrarsektor zu erreichen. Hierbei wird zunächst nicht zwischen deutschen, europäischen und Unternehmen in den Partnerländern unterschieden. Zudem wird sowohl in den SDGs als auch in den analysierten deutschen Dokumenten darauf verwiesen, dass die bestehenden ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen nicht mehr von der EZ alleine bewältigt werden können, sondern dass hierfür die Einbindung verschiedenster Akteure nötig ist, zu denen neben Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen auch Unternehmen gehören. Wie in Abbildung 1 dargestellt, sind die Förderung von wirtschaftlichem Wachstum sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen und höheren Einkommen zentrale Ziele der deutschen EZ, die über die Zusammenarbeit mit Unternehmen erreicht werden sollen. Durch die Einführung von Innovationen unterschiedlichster Art auf verschiedenen Ebenen und eine daraus resultierende Erhöhung der Produktivität soll nicht nur die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln auf den lokalen Märkten gesteigert werden, sondern es soll den Produzentinnen und Produzenten auch ermöglicht werden, ihre Überschüsse zu verkaufen und somit Einkommen zu generieren.

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt der deutschen EZ ist die Diversifizierung der Wirtschaft. Dies bezieht sich zum einen auf die Förderung unterschiedlicher Sektoren und somit die Unterstützung eines ländlichen Strukturwandels, zum anderen auf eine Diversifizierung innerhalb der Landwirtschaft. Diese Diversifizierung wird durch die Förderung der Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Produkte im Land und somit durch den Aufbau und die Stärkung von Wertschöpfungsketten in den Partnerländern der deutschen EZ verfolgt.

Durch die Förderung von wirtschaftlichem Wachstum soll die ZmWA zum übergeordneten entwicklungspolitischen Ziel (Impact) der Armutsreduzierung beitragen; besonders die Erhöhung der Produktivität liefert Beiträge zur Stärkung der Ernährungssicherheit. Zusätzlich wird in allen Dokumenten in unterschiedlichem Maß auf die Notwendigkeit eines verbesserten Managements natürlicher Ressourcen hingewiesen, um die natürlichen Produktionsgrundlagen besonders vor dem Hintergrund des Klimawandels vor Übernutzung zu schützen und langfristig zu erhalten. Darüber hinaus wird in den Dokumenten implizit davon ausgegangen, dass das verbesserte Ressourcenmanagement einen Beitrag zum übergeordneten entwicklungspolitischen Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit leistet. Da dieser Zusammenhang jedoch in keinem Dokument explizit dargestellt wird, verläuft in der ToC kein Pfeil von verbessertem Ressourcenmanagement zur ökologischen Nachhaltigkeit. Vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren, dass es sich bei der ZmWA um Außenwirtschaftsförderung handele und dass die Erschließung neuer Märkte ebenfalls Ziel der deutschen EZ sei (Int 73; Int 74; Int 76). Hierzu findet sich nur in einem Dokument eine Aussage[12]; die Analyse über alle Datenquellen hinweg hat den Eindruck vermittelt, dass dies als Ziel in der Tat „mitschwingt", aber kein zentrales Ziel darstellt (u. a. Int 64; Int 65). In diesem Zusammenhang wurde betont, dass es natürlich wichtig sei, die Interessen der Unternehmen zu berücksichtigen, um die Kooperation mit der EZ für sie attraktiv zu gestalten (siehe Kapitel 6).

Der stärkere Fokus auf der Agrar- und Ernährungswirtschaft als einem auf Wachstum ausgerichteten wirtschaftlichen Sektor ist sowohl in der deutschen EZ als auch international etwa seit der Jahrhundertwende zu beobachten. Unter der aktuellen Leitung des BMZ ist zudem durch die SEWOH ein starker regionaler Fokus auf Afrika hinzugekommen. Da zum einen Unter- und Mangelernährung besonders in Afrika nach wie

[12] *Hierzu findet sich lediglich in einem Dokument eine Aussage: „Ziel ist es, die Aktivitäten der Wirtschaft, der Außenwirtschaftsförderung und der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) noch besser miteinander zu verzahnen" (BMZ, 2016d, S. 10).*

vor ein großes Problem darstellt und zum anderen die Landwirtschaft gerade in afrikanischen Ländern immer noch ein Bereich ist, in dem insbesondere in ländlichen Regionen sehr viele Menschen arbeiten, ergeben sich hieraus Synergien, die durch die SEWOH unterstützt werden sollen. Diesbezüglich betont die Sektoranalyse aus dem Jahr 2013 die Vorreiterrolle der Landwirtschaft in der EZ in Bezug auf wirtschaftliches Wachstum und auf die Kooperation zwischen der EZ und privatwirtschaftlichen Akteuren. Neben EPW werden hier die Verbesserungen der Rahmenbedingungen, die Umsetzung von Qualitäts- und Nachhaltigkeitsstandards, der Aufbau von Produzentenorganisationen, die Entwicklung von Märkten sowie die Einbindung in Wertschöpfungsketten genannt (BMZ, 2013e, S. 6).

Zielgruppe der ZmWA sind Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sowie kleine weiterverarbeitende Betriebe. In diesem Zusammenhang wird auf den Anspruch der SDGs verwiesen, niemanden zurückzulassen. Dieser stellt gerade im ländlichen Raum ein wichtiges Ziel der deutschen EZ dar. Der Fokus auf Kleinbäuerinnen und Kleinbauern wurde auch in den Interviews mit dem BMZ bestätigt (Int 37; Int 42; Int 62; Int 67).

Wie bereits erwähnt, betonen die Dokumente die Notwendigkeit, privatwirtschaftliche Unternehmen einzubinden. Es finden sich allerdings kaum Informationen dazu, warum diese Einbindung wichtig ist bzw. welche Aufgaben von Unternehmen im Rahmen der EZ konkret übernommen werden sollen. Mehrfach wird darauf hingewiesen, dass zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben größere finanzielle Mittel nötig sind, die teilweise auch aus der Privatwirtschaft kommen sollen. Ansonsten werden Unternehmen als wichtige Akteure für die Schaffung von Jobs genannt, die „Zugang zu anwendungsbezogenem Wissen, Fertigkeiten, Produkten und Dienstleistungen der Industrie, die das bestehende EZ-Leistungsspektrum erweitern können", bieten (BMZ, 2013e, S. 7). Im Gegenzug sorgt die EZ durch ihre Ansätze für eine größere Breitenwirksamkeit der Projekte, bietet eine wirtschaftliche Absicherung und verschafft der Privatwirtschaft „den Zugang zu lokalem Wissen, Kulturen und Traditionen in neuen Märkten, fundierte Informationen über politische, rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen und verbesserten Zugang zu Investitionsplanungen auf administrativer Ebene" (BMZ, 2013e, S. 7). Neben der Unterstützung förderlicher Rahmenbedingungen ist die Mobilisierung von privatem Kapital u. a. durch die Absicherung von Risiken eine der Kernaufgaben der EZ zur Unterstützung privatwirtschaftlicher Aktivitäten in den Partnerländern.

Unterhalb der Impact-Ebene wurden die Outcomes in verschiedene hierarchische Ebenen unterteilt, sodass sich auf der niederschwelligen Outcome-Ebene direkte Wirkungen der ZmWA finden, während auf der aggregierten Ebene mittelbare, langfristigere Wirkungen angeordnet sind. Auf der obersten Ebene finden sich Wirkungen, die bereits sehr nah an den drei aufgeführten Impacts verortet sind und die meistens in mehreren Dokumenten genannt werden. Diese Outcomes sind „verbessertes Management natürlicher Ressourcen", „mehr Nahrungsmittel auf dem Markt", „wirtschaftliches Wachstum", „höhere Einkommen", „Schaffung von Arbeitsplätzen", „mehr Steuereinnahmen" sowie am Übergang zu den Impacts der „ländliche Strukturwandel". Die aufgeführten Aspekte finden sich fast durchgehend sowohl in den als zentral identifizierten Dokumenten zur ZmWA (BMZ, 2013e) und zu den GIAE (BMZ, 2016c) als auch in übergeordneten Strategiedokumenten (BMZ, 2012, 2017a).

Auf der darunterliegenden Outcome-Ebene können die aufgeführten Wirkungen in die Bereiche „Modernisierung/Innovationen", „Produktivität", „Wertschöpfungsketten" sowie „Rahmenbedingungen" unterteilt werden, wobei diese Bereiche nicht immer trennscharf voneinander abzugrenzen sind. Hierbei stellt besonders die Stärkung der Produktivität der Produzentinnen und Produzenten ein zentrales Element dar, um Beiträge zu den aggregierten Outcomes zu liefern.

4.2.2 Programm-Ebene

Durch die Inhaltsanalyse der Programmunterlagen wurden zunächst einzelne Handlungsfelder der ZmWA in den Programmen herausgearbeitet. In einem nächsten Schritt wurden die HF zu sechs übergeordneten Themenfeldern gebündelt. Diese werden im Folgenden als HF-Cluster bezeichnet. Einzelne HF, die normalerweise gemeinsam in einem Programm angegangen werden, können dadurch auf unterschiedliche HF-Cluster verteilt sein. Über den Stellenwert der HF-Cluster können in dieser Evaluierung aufgrund von fehlendem Datenmaterial keine Aussagen getroffen werden. Die Aussagekraft beschränkt sich darauf, *ob* ein HF-Cluster in einem Programm umgesetzt wird, aber nicht, in welchem Umfang dies geschieht. Erschwerend

kommt hinzu, dass in den Programmunterlagen nur selten eine konkrete Beschreibung und Ausdifferenzierung der Leistungen der Privatwirtschaft und der TZ im Rahmen einer Kooperation erfolgt. Daher werden in dieser Analyse auch die HF als gemeinsamer Beitrag der Privatwirtschaft und TZ zu den Outcome-Bereichen der strategischen Ebene verstanden.

Die sechs Themenfelder der HF-Cluster sind (s. Abbildung 2): (1) Privatwirtschaftsförderung (PWF), (2) Verbreitung technischer Innovationen, (3) Verbreitung organisatorischer oder institutioneller Innovationen, (4) Qualifizierung oder *Human Capacity Development* (HCD), (5) Entwicklung oder Umsetzung von Standards und (6) Sektorentwicklung.

Abbildung 2: Handlungsfelder von Programmen und Unterstützungsprogrammen mit Bezug zur ZmWA

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Programmdokumenten und Interviews mit Programmverantwortlichen (siehe auch Anhänge B, C und D)

Im HF-Cluster „Privatwirtschaftsförderung" sind vergleichsweise wenige Programme verortet. Das Cluster widmet sich sowohl Zielen auf der Ebene der entwicklungspolitischen Zielgruppen (z. B. Aufbau von Reismühlen) als auch der Vernetzung von Unternehmen der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft mit der Privatwirtschaft der Partnerländer insbesondere über die GIAE. Das HF-Cluster „Verbreitung technischer Innovationen" wird in den Programmen am häufigsten umgesetzt. Ein wesentliches Ziel ist die technische Verbesserung landwirtschaftlicher Anbau- oder Weiterverarbeitungsverfahren. Die „Verbreitung organisatorischer oder institutioneller Innovationen" als drittes HF-Cluster umfasst beispielsweise die Einführung von Vertragsanbausystemen oder den Aufbau von Bauernkooperativen. Das HF-Cluster „Qualifizierung oder *Human Capacity Development*" zielt vor allem auf die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung ab. In den beiden letztgenannten HF-Clustern „Entwicklung oder Umsetzung von Standards" sowie „Sektorentwicklung" werden insbesondere Aktivitäten auf der Meso- und Makroebene umgesetzt. Folglich sind auch hier einzelne MAP wie die Global Coffee Platform (GCP) zu finden. Das HF-Cluster „Sektorentwicklung" umfasst neben MAP auch großvolumige Mehrländerprogramme wie die Competitive Cashew Initiative (ComCashew), in der förderliche Rahmenbedingungen für eine dynamische Entwicklung des Cashew-Sektors geschaffen werden sollen.

Um die Unternehmen an die Zusammenarbeit mit der EZ heranzuführen, kommen mehrere unterstützende Programme zum Einsatz. Ihre Aktivitäten können in folgende Handlungsfelder (HF-U) unterteilt werden: (1) Beratung zu bestehenden Förderinstrumenten; (2) Entwicklung von Geschäftsmodellen und Kooperationsansätzen; (3) *matchmaking* und Vernetzung; (4) Sensibilisierung der Privatwirtschaft für entwicklungspolitische Aktivitäten und (5) Fachpersonalvermittlung.

Kasten 2 Vergleich mit Handlungsfeldern der Evaluierung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten

Aufgrund der thematischen Nähe zur Evaluierung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten (WSK) des DEval (Kaplan et al., 2016a) ist es sinnvoll, die in den beiden Evaluierungen erarbeiteten HF-Cluster zu vergleichen. In den oben beschriebenen HF lassen sich sehr gut die HF verorten, die in der Evaluierung landwirtschaftlicher WSK identifiziert wurden: (1) Entwicklung der Privatwirtschaft; (2) Marktentwicklung; (3) Organisationsentwicklung, institutionelle Entwicklung, Geschäftsbeziehungen; (4) Zugang zu Informationen, Technologien, Beratungs- und Finanzdienstleistungen; (5) Qualitätsstandards und Zertifizierung. Dies ist nicht weiter verwunderlich, da ein Großteil der Programme der ZmWA die Förderung von landwirtschaftlichen Lieferketten beinhaltet. Aufgrund des Themenschwerpunktes und der Aktivitäten, die zusammen mit der Privatwirtschaft durchgeführt werden, wurde der Zuschnitt der jeweiligen HF jedoch etwas unterschiedlich gewählt. Zum einen wurde in der vorliegenden Evaluierung das HF (6) Sektorentwicklung neu hinzugefügt, da aufgrund der Grundgesamtheit der Programme die Sektorentwicklung eine größere Rolle spielt. Das WSK-HF (2) Marktentwicklung lässt sich hier gut integrieren. Zudem wurde in der vorliegenden Evaluierung das HF (4) Qualifizierung/HCD aufgenommen, da dies in den Programmen stärker betont wird.

4.3 Bewertung

4.3.1 Abgleich mit dem entwicklungspolitischen Konzept zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft

Übergeordnet kann eine weitgehende Kohärenz zwischen dem Landwirtschafts(LW)-Konzept des BMZ und den für die Rekonstruktion der ToC ausgewerteten Strategien festgestellt werden. So besteht Übereinstimmung in den übergeordneten Zielen Armutsreduzierung, Ernährungssicherheit und ökologische Nachhaltigkeit. Auch in der Überzeugung, dass diese Ziele über eine marktwirtschaftlich ausgerichtete und modernisierte Landwirtschaft erreicht werden sollen, herrscht in allen Dokumenten Einigkeit.[13] Die Marktorientierung des deutschen EZ-Ansatzes im Agrarsektor wurde in den Interviews mit dem BMZ ebenfalls bestätigt (Int 62; Int 63).

Auch die Outcomes, die aus den Strategie-Dokumenten herausgearbeitet wurden, finden sich überwiegend im LW-Konzept wieder: Modernisierung der Landwirtschaft, nachhaltige Erhöhung der Produktivität und Stärkung von Wertschöpfungsketten. Aus diesen Outcomes folgern eine schonende Nutzung natürlicher Ressourcen, ein höheres Angebot an Nahrungsmitteln auf den regionalen und internationalen Märkten sowie mehr Arbeitsplätze und höhere Einkommen. Die Schaffung von entwicklungsförderlichen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen sowie die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur werden im LW-Konzept als weitere zentrale Ziele genannt und nehmen auch in den analysierten Strategien eine wichtige Rolle ein. Allerdings werden diese Bereiche eindeutig als Aufgabe der EZ benannt, die nicht im Rahmen von ZmW-Ansätzen angegangen werden sollen. Bei den hier aufgeführten Outcomes nimmt die Produktivitätssteigerung im LW-Konzept eine zentrale Rolle ein: „Zwei Grunderkenntnisse sind handlungsleitend für die deutsche Entwicklungspolitik im Landwirtschaftssektor. Erstens ist Produktivitätssteigerung im Landwirtschaftssektor ein sehr wirksamer Hebel zur Minderung von Armut und Hunger. Zweitens können geeignete landwirtschaftliche Praktiken erheblich zur Verminderung von Treibhausgasemissionen und zum Erhalt von Biodiversität, Bodenfruchtbarkeit und stabilen Wasserkreisläufen beitragen“ (BMZ, 2013a, S. 10). Somit ist auch hier eine Übereinstimmung mit der prominenten Rolle von Produktivitätssteigerungen in den Strategien festzuhalten. Schließlich entspricht auch das im LW-Konzept festgehaltene Primat der Förderung kleinbäuerlicher Landwirtschaft den Zielgruppen in den strategischen Dokumenten.

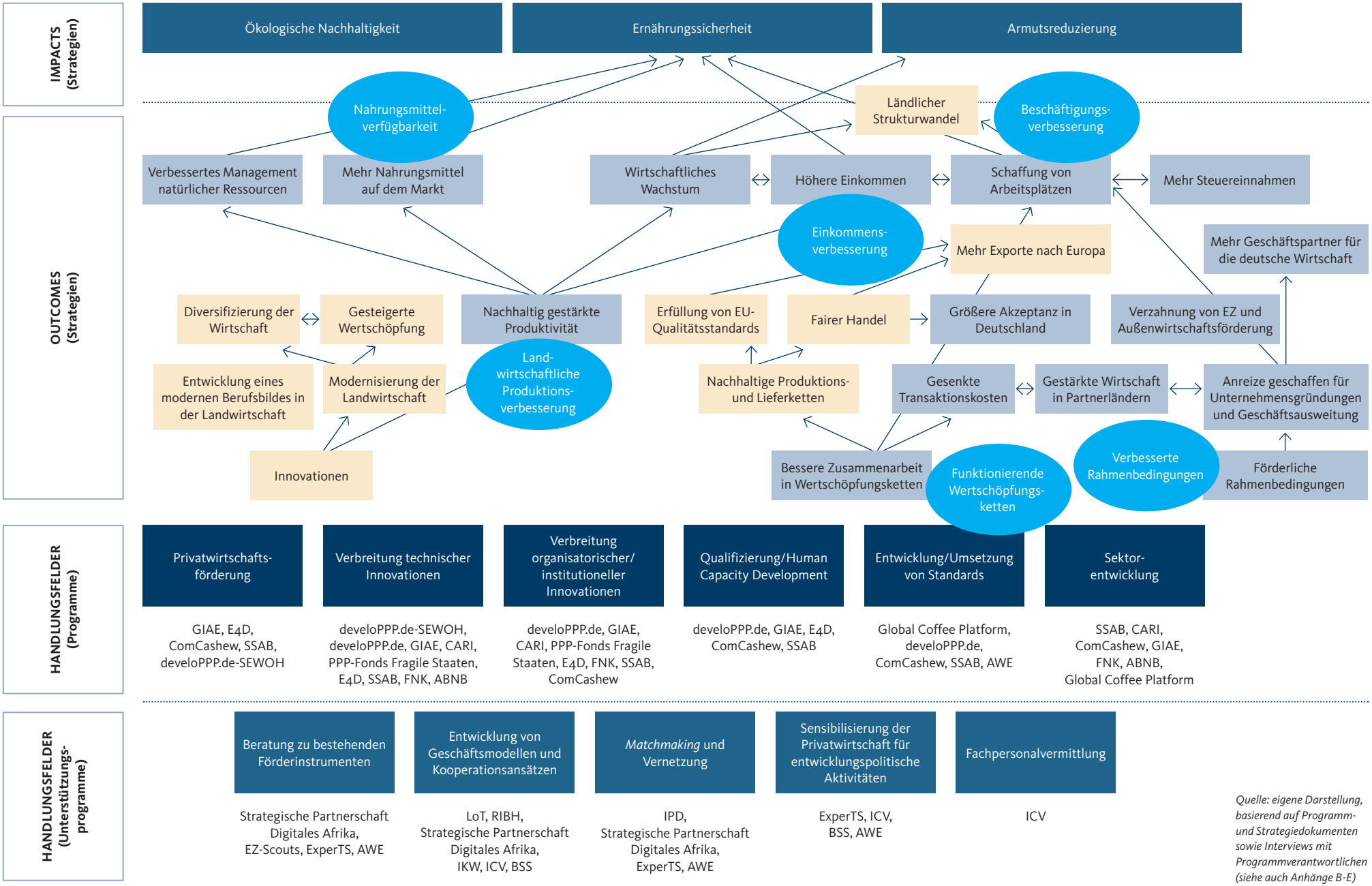
[13] *„Landwirtschaft ist Privatwirtschaft“ (BMZ, 2013a, S. 22).*

4.3.2 Beiträge der Handlungsfelder zur *Theory of Change*

Im Folgenden wird analysiert, ob die HF-Cluster der Programm-Ebene Beiträge zur strategischen Ebene der ToC leisten. Hierzu wurden die in den Programmunterlagen definierten Outcomes der Wirkungsmatrizes herausgearbeitet, die durch die HF erreicht werden sollen. Aufgrund der Vielzahl der Outcomes werden diese im nächsten Schritt in sechs übergeordnete Bereiche eingeteilt. In Abbildung 3 sind diese durch blaue Ovale dargestellt und an die Outcome-Bereiche der strategischen Ebene geknüpft. Diese Darstellung demonstriert ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den Outcome-Bereichen der Programm- und Strategie-Ebene, d. h. alle Outcomes der Programm-Ebene finden sich ebenso in der ToC der strategischen Ebene wieder. Über die erreichten Outcome-Bereiche tragen die HF-Cluster somit über die in Kapitel 4.2.1 beschriebenen Wirkungspfade zu den übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen Armutsreduzierung und Ernährungssicherheit bei. Daraus lässt sich schließen, dass die HF-Cluster der Programme – in denen die TZ gemeinsam mit der Privatwirtschaft tätig ist – grundsätzlich geeignet sind, Beiträge zum Zielsystem der ToC und folglich zur Umsetzung wichtiger Strategien und Konzepte der deutschen EZ zu leisten.

Auffällig ist, dass die HF-Cluster häufig unmittelbar die in der Outcome-Hierarchie höher angesiedelten Ebenen zum Ziel haben, beispielsweise „höhere Einkommen“ oder „Schaffung von Arbeitsplätzen“. Outcomes auf niederschwelligen Ebenen werden in diesen Fällen übersprungen. Dies betrifft zum Beispiel den Bereich Modernisierung/Innovation (auf der linken Seite von Abbildung 3), der als einer von vier Kernbereichen der strategischen Ebene hervorgehoben wurde und beispielsweise in den GIAE eine zentrale Rolle spielt. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass in den Programmunterlagen überwiegend auf aggregierte Outcome-Bereiche, etwa „Einkommensverbesserung“, Bezug genommen wird. Potenziell dazwischenliegende und unmittelbare Outcome-Bereiche wie „Übernahme von Innovationen“ werden in den Programmdokumenten nur selten explizit berücksichtigt. Ein weiterer Grund ist die Tatsache, dass Outcomes, die den Bereich Modernisierung/Innovation abdecken, in Programmunterlagen vereinzelt als Outputs definiert sind und für diesen Fall bereits im HF-Cluster „Verbreitung technischer Innovationen“ subsumiert werden. Es ist jedoch plausibel, anzunehmen, dass z. B. der Outcome-Bereich „Nachhaltig gestärkte Produktivität“ nur über den niederschwelligen Outcome-Bereich „Innovationen“ erreicht werden kann.

Abbildung 3: Verknüpfung der Programm-Outcomes mit der strategischen Ebene der *Theory of Change*



Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Programm- und Strategiedokumenten sowie Interviews mit Programmverantwortlichen (siehe auch Anhänge B-E)

4.3.3 Übergeordnete Bewertung

Über alle analysierten strategischen Dokumente hinweg zeigt sich, dass die Aussagen zu Wirkungspfaden und -zusammenhängen der ZmWA generisch sind und selten explizit gemacht werden. Daher bleiben auch Wirkungsannahmen, also die vermutete Kausalbeziehung zwischen zwei Outcome-Ebenen, häufig unklar. Ebenso zeigt die Rekonstruktion der ToC, dass in der Regel weder die konkreten Leistungen, die von der Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele erwartet werden, noch die Arbeitsteilung mit der TZ konkret benannt werden. Ebenso bleibt unklar, worin die komparativen Vorteile der Privatwirtschaft liegen, die rechtfertigen, dass diese in bestimmte Aufgaben und Aktivitäten der TZ einbezogen werden beziehungsweise diese übernehmen. Da die Spezifika der Privatwirtschaft in den Strategiedokumenten nicht deutlich gemacht werden, könnte es sich bei der vorliegenden ToC in weiten Teilen auch um eine allgemeine ToC der TZ zur Förderung des Landwirtschaftssektors handeln, wie sie etwa in der Evaluierung landwirtschaftlicher WSK durch das DEval erstellt wurde (Kaplan et al., 2016a). Die Erkenntnisse aus den Interviews im BMZ bestätigten diesen Eindruck aus der Dokumentenauswertung, da auch hier nur wenig konkrete Aussagen zu den Wirkungspfaden der ZmWA und zum konkreten Beitrag der Unternehmen gemacht wurden.

In der internationalen Literatur finden sich Hinweise darauf, dass in vielen Organisationen angestrebt wird, langfristig mit Unternehmen zusammenzuarbeiten (Heinrich-Fernandes, 2017; Kindornay und Reilly-King, 2013; Roloff und Finkel, 2013). Hierbei steht der Gedanke im Vordergrund, von einer Förderung einzelner Projekte zu einer langfristigeren und strategischen Partnerschaft zwischen der EZ und den Unternehmen zu gelangen (Heinrich-Fernandes, 2017). Allerdings kann eine Kooperation über einen längeren Zeitraum und damit mehrere Projektzyklen hinweg bzw. im Zuge einer Mehrfachförderung in Widerspruch mit dem EU-Beihilferecht stehen, das sich gegen eine Wettbewerbsverzerrung durch staatliche Beihilfen richtet. Hierzu findet sich in den Regelungen zu EPW der Hinweis auf das Gebot der Wettbewerbsneutralität. Demnach muss gewährleistet werden, dass alle Unternehmen über die gleichen Zugangsbedingungen verfügen und ein Projekt nicht dazu führt, dass ein bestimmter privater Partner bevorzugten Zugang zu öffentlichen Mitteln erhält. In den analysierten strategischen Dokumenten finden sich de facto keine Hinweise auf eine angestrebte langfristige Zusammenarbeit mit Unternehmen. Auch fehlen Hinweise auf die Chancen, aber auch die Herausforderungen, die sich daraus ergeben können.[14]

Die Dokumentenanalyse zeigt, dass in den Programmunterlagen meistens nicht deutlich gemacht wird, welche konkreten Aufgaben die Privatwirtschaft im Rahmen einer Kooperation mit der EZ übernehmen soll. Auch wird nicht gezeigt, wie ihre Beteiligung zu einer Verbesserung des Programms führen soll, etwa in Form einer Effektivitäts- oder Effizienzsteigerung. Ebenso fehlt es in den Dokumenten an der notwendigen Auseinandersetzung mit Charakteristika der Unternehmen, die unterschiedliche Implikationen für das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele haben. So kann es in einigen Kontexten wichtig sein, mit lokalen Unternehmen zu arbeiten, während andere Projekte besser mit internationalen Firmen umzusetzen sind.

4.4 Wesentliche Ergebnisse

Die rekonstruierte ToC zeigt, dass in der ZmWA über alle strategischen Dokumente hinweg die entwicklungspolitischen Ziele Armutsreduzierung, Ernährungssicherheit und ökologische Nachhaltigkeit verfolgt werden. Auch bei den Outcomes herrscht in den relevanten Dokumenten weitgehend Übereinstimmung. Allerdings sind in der Auswertung von Strategie- und Programmdokumenten viele generische und ungenaue Aussagen zur konkreten Rolle der Privatwirtschaft in der deutschen TZ deutlich geworden. Daher bleiben viele Wirkungsannahmen und -zusammenhänge, über die die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor zum Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele beitragen soll, unklar. Ebenfalls wird nicht dahingehend differenziert, welche Unternehmenstypen sich mit welchen komparativen Vorteilen, mit welchen Leistungen und unter welchen Kontextbedingungen besonders für eine Kooperation

[14] *In der Sektoranalyse findet sich folgender Hinweis: „Das Instrument der Entwicklungspartnerschaft ist damit im Sektor Landwirtschaft und Naturressourcenmanagement sehr bedeutsam, häufig werden so auch längerfristige, breiter angelegte Strategische Allianzen mit der Wirtschaft initiiert." (BMZ, 2013e, S. 10)*

mit der TZ eignen. Damit wird nicht klar, welcher Mehrwert durch die Einbindung der Unternehmen generiert werden soll. Anhand der Rekonstruktion der ToC kann also die Evaluierungsfrage 1, inwieweit die ZmWA geeignet ist, zur Umsetzung relevanter Strategien beizutragen, nur bedingt beantwortet werden: Es ist weitgehend plausibel, dass die Privatwirtschaft zur Verfolgung eines marktwirtschaftlichen Ansatzes im Agrarsektor ein wichtiger Partner sein kann. Der konkrete Beitrag der Privatwirtschaft kann aus den hier analysierten Quellen aber nicht nachvollzogen werden. Gleiches gilt für Evaluierungsfrage 2.1: Die ZmWA-HF sind grundsätzlich geeignet, Beiträge zur strategischen Ebene der ToC der ZmWA zu leisten. Die dafür notwendigen Leistungen bzw. die zugrunde liegenden Wirkungsannahmen sind allerdings nicht eindeutig nachvollziehbar.

- In der deutschen TZ gibt es keine explizite *Theory of Change* (ToC) und dementsprechend auch keine Strategie zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor. Eine ToC macht deutlich, über welche Aktivitäten und Wirkungspfade angestrebt wird, zum Erreichen bestimmter entwicklungspolitischer Ziele beizutragen. Um im Rahmen dieser Evaluierung eine Einschätzung treffen zu können, ob die Vorgehensweise zur ZmWA in der deutschen TZ stringent ist und ob plausibel wird, wie über die Kooperation mit Unternehmen ein entwicklungspolitischer Mehrwert erzielt werden soll, war es daher notwendig, die ToC zur ZmWA zu rekonstruieren.
- In ihren Zielen und Herangehensweisen ist die rekonstruierte ToC weitgehend kohärent zum Konzept „Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft“ von 2013, welches als handlungsleitend für den Agrarsektor der deutschen EZ anzusehen ist.
- Die Handlungsfelder relevanter Programme, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, fügen sich in die strategische Ebene der ToC ein. Somit sind sie auf Basis der ausgewerteten Dokumente grundsätzlich an übergeordneten strategischen Dokumenten und Strategien der TZ ausgerichtet und leisten Beiträge zu den darin verankerten entwicklungspolitischen Zielen.

5. AUSGESTALTUNG DER PROGRAMME

Kapitel 5 beschäftigt sich mit der Frage, inwiefern die Ausgestaltung einzelner Programme die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Landwirtschaftssektor beeinflusst. Die Analyse dient der Ermittlung von Faktoren, die die Zusammenarbeit – etwa bei der Anbahnung – begünstigen oder erschweren. Ob und in welchem Umfang solche Faktoren darüber hinausgehende Konsequenzen haben können, ob sie beispielsweise tatsächlich zum Abbruch einer Partnerschaft führen, kann in dieser Evaluierung nicht geklärt werden. Die Ausgestaltung der Programme wird anhand von drei Analysekategorien bewertet, die je nach Programm variieren: (1) Auswahl der Partnerländer des Programms, (2) Handlungsfelder des Programms, in denen mit der Privatwirtschaft zusammengearbeitet wird, und (3) Einbindung verschiedener Unternehmenstypen in das Programm. In Kapitel 3 wurden bereits einzelne Programmcharakteristika vorgestellt, die hier als Bewertungsgrundlage dienen.

5.1 Partnerländer

Standortfaktoren auf Länderebene (wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Marktgröße etc.) haben einen wesentlichen Einfluss auf die Entscheidung eines Unternehmens, sich im Ausland zu engagieren. Die Partnerländer der deutschen TZ sind geographisch breit gestreut, womit auch die nationalen Standortfaktoren variieren. So existiert beispielsweise im südostasiatischen Raum ein förderliches privatwirtschaftliches Umfeld, sodass dort in den vergangenen zwei bis drei Dekaden ein hoher Zuwachs an ausländischen Direktinvestitionen verzeichnet werden konnte. Die Auswahl der Partnerländer in den Programmen kann daher die Entscheidung eines Unternehmens, mit der TZ eine Kooperation einzugehen, potenziell beeinflussen.

In einer programmübergreifenden Betrachtung fällt eine hohe Flexibilität mit Blick auf die Partnerländer auf. Diese stützt sich vor allem auf das develoPPP.de-Programm, das außerhalb der bilateralen TZ umgesetzt wird. Die Richtlinien des Programms sehen vor, dass eine Zusammenarbeit in allen OECD-DAC-Partnerländern möglich ist. Laut aktuellsten Zahlen für den Berichtszeitraum 2014–2017 kommen 146 Partnerländer (BMZ, 2018a) für develoPPP.de in Frage. Unternehmen können ebenso in den Partnerländern der bilateralen TZ eine Partnerschaft eingehen. Der für diese Evaluierung relevante Agrarsektor muss im jeweiligen Partnerland einen Schwerpunktsektor der bilateralen TZ bilden. Diesen Schwerpunkt haben derzeit 69 von insgesamt 146 Partnerländern (BMZ, 2018b), also rund 47 Prozent. In diesen 69 Ländern kann die Privatwirtschaft z. B. über die Kooperationsform iEPW mit der TZ im Agrarsektor zusammenarbeiten. Im Gegenzug bedeutet dies, dass ca. 50 Prozent der OECD-DAC-Partnerländer keinen Agrarsektorschwerpunkt haben und folglich eine ZmWA über die Kooperationsform iEPW in diesen Ländern nicht möglich ist. Andere für das Portfolio der Evaluierung relevante Programme wie CARI, SSAB oder ComCashew legen ihren regionalen Schwerpunkt auf den afrikanischen Kontinent. In den Interviews mit der Privatwirtschaft wurde deutlich, dass das Länderportfolio der ZmWA für die Unternehmen keine Einschränkung darstellt.

5.2 Handlungsfelder

Durch die Inhaltsanalyse der Programmdokumente wurden verschiedene HF identifiziert, in denen die TZ mit der Privatwirtschaft kooperiert (siehe auch Kapitel 4.2.2). Um eine Einbindung der Unternehmen zu ermöglichen, sollten die HF operative Geschäftsbereiche von Unternehmen abdecken.

In den Interviews mit der Privatwirtschaft wurde deutlich, dass die Unternehmen in unterschiedlichen Geschäftsbereichen tätig sind. Diese lassen sich in zwei Geschäftsfelder einteilen: das *Sourcing,* also die Beschaffung von landwirtschaftlichen oder weiterverarbeiteten Erzeugnissen, und den Vertrieb von Produkten, z. B. Maschinen oder landwirtschaftliche Betriebsmittel wie Pflanzenschutzmittel. Stellt man die beiden Geschäftsfelder der Privatwirtschaft den HF der Programme gegenüber, so zeigt sich ein hohes Maß an Übereinstimmung. Über alle Programme hinweg betrachtet ist die Ausgestaltung also insoweit flexibel, als Unternehmen, die in einem der beiden Geschäftsfelder tätig sind, die TZ grundsätzlich als Kooperationspartner nutzen können. Dieser Eindruck wurde durch die Interviews mit der Privatwirtschaft bestätigt (Int 1; Int 2; Int. 8; Int 14; Int 15; Int 16; Int 23; Int 25; Int 29). Dieses Ergebnis gilt jedoch nicht für jedes Programm. So liegt z. B. der Schwerpunkt des develoPPP.de-Programms eher auf dem Aufbau von WSK, das dem Ge-

schäftsfeld *Sourcing* entspricht. Der Vertrieb von Produkten, etwa von Betriebsmitteln, spielt hier eine untergeordnete Rolle. Programmübergreifend liegt aber ausreichend Flexibilität im Hinblick auf unternehmerische Geschäftsfelder vor, um das Interesse der Privatwirtschaft an einer Kooperation mit der TZ zu steigern. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass es im Geschäftsfeld Vertrieb zu wenig Angebote gibt, um angepasste Geschäftsmodelle zu entwickeln und so Produkte an die entwicklungspolitischen Zielgruppen bzw. an den Markt in den Partnerländern anzupassen (Int 4; Int 8; Int 13; Int 37; Int 43).

5.3 Unternehmenstypen

Die Auswertung der Interviews und der Sekundärstatistiken hat gezeigt, dass die Bandbreite der Unternehmenstypen, die Kooperationen mit der TZ eingehen, groß ist. Eine Analyse dieser Unternehmenstypen kann hilfreich sein, da sie womöglich in unterschiedlichem Maße geeignet sind, Beiträge zu entwicklungspolitischen Zielen zu leisten. Die Frage ist, inwiefern durch die Programmausgestaltung bestimmte Teilnahmekriterien zugrunde liegen, die die Einbindung spezifischer Unternehmenstypen fördern oder hemmen. Für analytische Zwecke wird dazu zwischen den Kategorien (1) Herkunft des Unternehmens (lokal; europäisch/international), (2) Unternehmensgröße (multinationale Unternehmen – MNU; kleine und mittlere Unternehmen – KMU) sowie (3) Existenzdauer eines Unternehmens (Start-ups; bereits etablierte Unternehmen) differenziert. Unter Start-ups werden in dieser Evaluierung junge, noch nicht etablierte Unternehmen verstanden, die weitere Besonderheiten wie einen hohen Innovationsgrad, ein großes Wachstumspotenzial und ein geringes Startkapital aufweisen (Gabler Wirtschaftslexikon, 2018; Vertical Media GmbH, 2018).

In der Kategorie „Herkunft des Unternehmens“ legt die Inhaltsanalyse der Dokumente nahe, dass programmübergreifend sowohl mit lokalen als auch mit europäischen oder internationalen Unternehmen kooperiert werden kann. Auffällig sind hierbei die Unterschiede zwischen den Kooperationsformen EPW und iEPW. EPW im develoPPP.de-Programm umfassen Kooperationsmöglichkeiten mit europäischen und deutschen Unternehmen. Charakteristisch für die genannten Programme ist ein Ideenwettbewerb. Lokale Unternehmen sowie MNU mit Sitz außerhalb der EU sind von dieser Kooperationsform ausgeschlossen. Es gibt einzelne Stimmen in der GIZ, die sich eine Öffnung von develoPPP.de für lokale Unternehmen wünschen (Int 38; Int 50; Int 61). Wie die Evaluierung des develoPPP.de-Programms gezeigt hat, ist der Ausschluss lokaler Unternehmen durch das BMZ bislang nicht ausreichend begründet und legitimiert. Bei einer stärkeren Ausrichtung des Programms an entwicklungspolitischen Wirkungen im Partnerland kann es sinnvoll sein, das Programm für lokale Unternehmen zugänglich zu machen (Hartmann et al., 2017). Laut einigen Interviewpartnerinnen und -partnern der GIZ birgt die Zusammenarbeit mit lokalen Unternehmen jedoch auch Risiken. So könnten die kurzen Planungshorizonte dieser Unternehmen und ihre Suche nach kurzfristiger Renditemaximierung dem entwicklungspolitischen Prinzip der Nachhaltigkeit im Wege stehen (Int 37; Int 50). Die Teilnahmekriterien anderer EPW in den Programmen E4D sowie PPP-Fonds sehen ausschließlich eine Zusammenarbeit mit Unternehmen vor, die über eine Niederlassung in Afrika (E4D) bzw. in den Partnerländern des Programms (FFS) verfügen. Somit können hier auch lokale und andere nicht-europäische Unternehmen einbezogen werden. Diese EPW sind damit im Hinblick auf die Unternehmensherkunft – bei Verwendung der gleichen Terminologie – als flexibler einzuschätzen als EPW im Rahmen des develoPPP.de-Programms. Ähnlich flexibel in der Ausgestaltung ist die Kooperationsform iEPW, die immer an bilaterale Programme geknüpft ist. Im Gegensatz zu EPW entfallen bei iEPW die betrieblichen Mindestvoraussetzungen wie Umsatz oder Mitarbeiteranzahl (Int 50), sodass diese besser für lokale Unternehmen geeignet sind (Int 54). Bei den GIAE liegt der Anteil von lokalen Unternehmen an allen vereinbarten iEPW beispielsweise bei rund 50 Prozent (Int 50).

Das BMZ betrachtet den deutschen Mittelstand als wichtigen Kooperationspartner (BMZ, 2011c, 2011d, 2016d). Darin unterscheidet es sich von anderen Gebern, die in der Regel keinen Fokus auf die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen legen (Di Bella et al., 2013). Nach Einschätzung einiger Interviewpartnerinnen und -partner gibt es aber Hindernisse bei der Zusammenarbeit mit KMU. Diese werden vor allem in deren geringen verfügbaren finanziellen Ressourcen (z. B. Eigenbeitrag im Rahmen einer EPW) und personellen Kapazitäten (z. B. keine eigene Nachhaltigkeits- oder Vertragsabteilung) gesehen. Beispielhaft zeigt sich das in folgender Aussage eines Unternehmers: „Man braucht jemanden, der weiß, wie es geht, der Erfahrung hat im EZ-Bereich, sonst ist es für mittelständische Unternehmen kaum möglich, in den Ländern

Fuß zu fassen“ (Int 19). Ein weiteres Problem liegt in der Konzentration vieler KMU auf osteuropäische Märkte, da die zu vertreibenden Maschinen und Technologien besser für die großflächigen landwirtschaftlichen Produktionseinheiten in dieser Region geeignet sind. Durch die überwiegend kleinbäuerlichen Strukturen in vielen Partnerländern wird der Vertrieb von Maschinen dort erschwert (Int 35; Int 37; Int 42; Int 43; Int 44). Hindernisse in der Kooperation mit KMU werden auch im BMZ wahrgenommen (Int 62; Int 69; Int 70). Daher scheinen mit zunehmender Unternehmensgröße sowohl das Interesse der Unternehmen als auch die Kapazitäten für eine Kooperation mit der TZ zu steigen. Allerdings ist nur ein Teil der oben genannten Hindernisse auf die Unterschiede in der Ausgestaltung einzelner Programme zurückzuführen. So werden z. B. in jedem Programm – außer in MAP – die Eigenbeiträge der Privatwirtschaft gefordert.

In der dritten Kategorie – Existenzdauer eines Unternehmens – geht es um die Frage, ob die Ausgestaltung der Programme den Zugang für Start-ups ermöglicht. Einige Mitarbeitende der DOs halten die Einbindung von Start-ups für wünschenswert (Int 41; Int 42; Int 50; Int 60), da sie einen entwicklungspolitisch wertvollen Beitrag leisten könnten. Darüber hinaus gibt es empirische Befunde dafür, dass Start-ups häufig in der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) tätig sind, wo sie im Kontext des Programms Information and Communication Technologies for Development (ICT4D) (Muto und Yamano, 2009; Weigel und Waldburger, 2004) entwicklungspolitische Potenziale erschließen können. Ein besonders großes Potenzial wird dem Agrarsektor der ländlichen Räume zugeschrieben, in dem sich IKT in den vergangenen Jahren sehr schnell verbreitet haben. Studien zeigen, dass z. B. die Nutzung von Apps über Mobiltelefone den Zugang von kleinbäuerlichen Haushalten zu Information (Larochelle et al., 2017), zu Märkten (Muto und Yamano, 2009) sowie zu landwirtschaftlichen Beratungsdiensten (Fu und Akter, 2016) verbessern und höhere Verkaufspreise landwirtschaftlicher Erzeugnisse ermöglichen (Nakasone, 2014). Interviews mit den DOs und der Privatwirtschaft haben gezeigt, dass die Programmangebote zur Einbindung von Start-ups eher nicht geeignet sind, diese in den Partnerländern tätig werden zu lassen (Int 3; Int 6; Int 11; Int 12). Ein wesentlicher Grund dafür liegt in den vergleichsweise hohen Eigenbeiträgen, die für eine partnerschaftliche Projektumsetzung eingebracht werden müssen. Außerdem stellen die Teilnahmekriterien „Mitarbeiterzahl“ (zehn Mitarbeiter), „Umsatz“ (1 Mio. Euro) und „Geschäftsjahre“ (drei operative Jahre) bei der Kooperationsform EPW große Hürden für Start-ups dar. Entsprechend äußerte sich ein Unternehmer in einem Interview: „Da wir ein Start-up sind, fallen wir aus den ganzen Kooperationsprogrammen raus: zu wenig Umsatz, zu jung“ (Int 3). Die Kooperationsform iEPW scheint einen besseren Zugang für Start-ups zu ermöglichen, da sie keine Teilnahmekriterien im Hinblick auf betriebliche Kenngrößen wie Mitarbeiterzahl oder Umsatz vorsieht. Auch im Rahmen des Lab of tomorrow (LoT) wird mit Start-ups zusammengearbeitet. Allerdings zeigt sich hier, dass das LoT für diese zwar eine Chance ist, ihre Ideen zur Lösung konkreter Probleme in den Partnerländern zu entwickeln und vorzustellen, dass sie aber, um in den Partnerländern Fuß zu fassen, aufgrund fehlender Ressourcen für die Pilotierung und Umsetzung eine andere Art von Unterstützung brauchen (z. B. kleinere, flexibel verwendbare Summen).

Doch wird die Einbindung von Start-ups nicht durchgängig positiv bewertet. So erfordern diese einen höheren Beratungsaufwand, da sie sich häufig in der Wachstumsphase befinden und noch junge Geschäftsmodelle verfolgen (Int 70). Ebenso hat die Evaluierung des develoPPP.de-Programms gezeigt, dass die Einbindung von Start-ups ein höheres Ausfallrisiko mit sich bringt. Stabile Unternehmensstrukturen sind aber ein wesentliches Kriterium für die Auswahl von Unternehmen (Hartmann et al., 2017). Eine weitere Hürde stellt das unternehmerische Kerngeschäft eines Start-ups dar. Da Start-ups typischerweise nur ein Geschäftsmodell verfolgen, würden durch eine Zusammenarbeit mit der TZ kerngeschäftsnahe Unternehmensbereiche gefördert werden. Dies kann zu Wettbewerbsverzerrung führen und ist durch EU-Recht eingeschränkt (Int 60).

5.4 Wesentliche Ergebnisse

Die Ausgestaltung der Programme ist grundsätzlich geeignet, die Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele einzubinden. Dies gelingt über ein breites Kooperationsangebot im Hinblick auf mögliche Partnerländer und Handlungsfelder (HF). Allerdings zeichnet sich ab, dass Hindernisse bei der Einbindung von kleineren Unternehmen vorliegen.

- Das Partnerländerportfolio der ZmWA ist flexibel. Insbesondere im develoPPP.de-Programm kann die Privatwirtschaft in allen OECD-DAC-Partnerländern mit der TZ kooperieren. Im bilateralen Bereich ist dies über die Kooperationsform iEPW in rund der Hälfte der Partnerländer möglich.
- Die in Programmen angelegten Handlungsfelder der ZmWA ermöglichen der Privatwirtschaft, in den beiden identifizierten Geschäftsfeldern *Sourcing* und „Vertrieb von Produkten" mit der TZ zusammenzuarbeiten.
- Übergreifend ermöglicht die Programmausgestaltung grundsätzlich die Kooperation sowohl mit lokalen als auch mit deutschen und internationalen Unternehmen. Nicht jedes Programm ist aber für alle drei Herkunftsregionen der Unternehmen offen. Lokale Unternehmen haben z. B. Zugang zu bilateralen Programmen (über die Kooperationsform iEPW), nicht aber zum develoPPP.de-Programm. Es gibt vereinzelt Hinweise darauf, dass eine Öffnung des develoPPP.de-Programms für lokale Unternehmen aus entwicklungspolitischen Gründen sinnvoll erscheint.
- Die Unternehmensgröße hat einen Einfluss auf das Interesse und die Kapazitäten der Unternehmen, Kooperationen mit der TZ einzugehen. Großen Unternehmen fällt eine Kooperation aufgrund von höheren personellen und finanziellen Ressourcen häufig leichter.
- Das Potenzial zur Kooperation mit Start-ups wird unterschiedlich bewertet. Auf der einen Seite scheinen Programmangebote aufgrund zu hoher Teilnahmekriterien nicht geeignet zu sein, diese Unternehmen für entwicklungspolitische Ziele in den Partnerländern einzubinden. Auf der anderen Seite stehen Herausforderungen wie ein erhöhtes Risiko und ein hoher Beratungsaufwand einer Kooperation mit Start-ups entgegen.

6. ENTWICKLUNGS-POLITISCHER MEHRWERT DER ZmWA

Dieses Kapitel liefert Erkenntnisse zur Beantwortung von Evaluierungsfrage 3: Inwieweit sind die Programme der TZ, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor zusammengearbeitet wird, geeignet, durch diese Zusammenarbeit einen entwicklungspolitischen Mehrwert zu erzeugen? Nach einer analytischen Gegenüberstellung von unternehmerischen und entwicklungspolitischen Zielen (Kapitel 6.1) beschreibt es zum einen den unternehmerischen Nutzen, den die Privatwirtschaft aus der ZmWA zieht (Kapitel 6.2), zum anderen den entwicklungspolitischen Mehrwert, der durch die ZmWA entsteht (Kapitel 6.3). In Kapitel 6.4 werden die Ergebnisse zusammenfassend dargestellt.

6.1 ZmWA als Aushandlungsprozess zwischen entwicklungspolitischen und unternehmerischen Zielen

Ziel der deutschen EZ ist es, mit Hilfe von Unternehmen eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in den Partnerländern zu unterstützen. Zu diesem Zweck sollen privates Kapital und Know-how der Unternehmen mobilisiert werden (BMZ 2009, 2011b, 2015a 2016a, Int 35; Int 47; Int 49; Int 50; Int 62; Int 63). Im Agrarsektor sind – wie in der ToC dargestellt – die Stärkung lokaler Unternehmen und ihre Einbindung in (globale) Märkte, die Verbreitung technischer, organisatorischer sowie institutioneller Innovationen, Qualifizierung und Kapazitätsbildung (*Human Capacity Development*, HCD), die Förderung von Standards und letztendlich die Sektorentwicklung Schwerpunkte der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen (BMZ, 2011c, 2013e, 2015a, 2017a).

Laut Aussagen einer großen Anzahl von Mitarbeitenden sowohl der TZ als auch von Unternehmen ist die privatwirtschaftliche Kompetenz, die Unternehmen mitbringen, essenziell, um marktwirtschaftliche Prozesse nachhaltig zu gestalten. Den Unternehmen werden viele komparative Vorteile zugesprochen, wobei die Aussagen meist sehr generisch bleiben: Die Unternehmen gelten als Träger technischen sowie organisatorischen Spezialwissens und als effektiv bei dessen Vermittlung im Rahmen von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen – auch im ländlichen Raum. Gleichzeitig werden sie als grundsätzlich effizienter als die DOs angesehen (Int 62; Int 63; Int 64; Int 65; Int 67). So gibt es plausible Hinweise darauf, dass sie die Ressourcen nach marktwirtschaftlichen Kriterien effizient einsetzen, mit schlankeren Strukturen arbeiten und vor allem die Nachhaltigkeit von Wirtschaftsprozessen im Blick haben (Rankin et al., 2016).

Allerdings gibt es gleichzeitig ein Spannungsfeld zwischen Unternehmensinteressen (z. B. Risikominimierung beim *Sourcen* von Produkten; Erzielen von unternehmerischem Gewinn) und entwicklungspolitischen Zielen (vgl. Hartmann et al., 2017), das sich z. B. in der Wahl der Technologien (arbeitsintensiv vs. kapitalintensiv), der Ausgestaltung von Dienstleistungen oder in Fragen zur Verhandlungsmacht von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern manifestieren kann. Auch sind die Zielgruppen von Unternehmen häufig nicht deckungsgleich mit den entwicklungspolitischen Zielgruppen. Für den Erfolg der Zusammenarbeit muss klar sein, wie ein Unternehmen dazu beitragen kann und soll, entwicklungspolitische Ziele schneller, kostengünstiger oder nachhaltiger zu erreichen. Deshalb ist ein Aushandlungsprozess nötig, der zum einen die unternehmerischen Ziele und den Nutzen, den Unternehmen aus der ZmWA ziehen (wollen), anerkennt und zum anderen den Beitrag, den die Unternehmen zum Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele leisten sollen, offenlegt, festschreibt und dokumentiert. Für den Erfolg der ZmWA ist es wichtig, die Übereinstimmungen zwischen unternehmerischen und entwicklungspolitischen Interessen und Zielen zu identifizieren – eine Tatsache, die auch von Mitarbeitenden der TZ geteilt wird (z. B. Int 51; Int 62). Die Auswertung der Interviews mit den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren legt den Schluss nahe, dass in der Zusammenarbeit mit Unternehmen, die *sourcen,* leichter eine Schnittmenge zwischen unternehmerischen und entwicklungspolitischen Zielen herausgearbeitet werden kann als bei Unternehmen, die ihre Produkte verkaufen wollen – ein Ergebnis, das auch von anderen Evaluierungen gestützt wird (z. B. Bürkle und Palenberg, 2009).

Hier setzt das Import Promotion Desk an: Es versucht, *matchmaking* zwischen Unternehmen, die *sourcen*, und exportierenden Unternehmen in den Partnerländern zu fördern und gleichzeitig Letztere zu befähigen, internationale Standards einzuhalten. Durch die Verschränkung von Außenwirtschaft und EZ sollen die Be-

schäftigung in den Partnerländern verbessert und nachhaltige Wirtschaftskreisläufe gefördert werden. Bisher ist das Programm nur auf wenige Länder und Produkte beschränkt, was auf Bedauern sowohl bei der Privatwirtschaft (z. B. Int 33) als auch in der GIZ (z. B. Int 32) stößt.

Für Aushandlungsprozesse und eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen TZ und Privatwirtschaft ist das gegenseitige Verständnis der jeweiligen Ziele, Prozesse und Arbeitsweisen wichtig. Dies stellt gleichzeitig eine Herausforderung dar – aus mehreren Gründen: Zum einen wird von einer großen Anzahl der interviewten Unternehmen und auch einigen Mitarbeitenden von GIZ und BMZ kritisch angemerkt, dass vielen Mitarbeitenden der TZ nicht nur das Interesse und das Verständnis für marktwirtschaftliche Prozesse und privatwirtschaftliche Handlungsweisen fehlen, sondern auch das entsprechende Know-how (Int 45; Int 50; Int 52; Int 63; Int 65; Int 69; Int 70). Beispielhaft zeigt sich dies an der Aussage eines Unternehmers, der Unverständnis darüber äußerte, dass eine DO ihn dazu bewegen wollte, kleinbäuerlichen Betrieben zinsverbilligt Geräte zur Verfügung zu stellen. Er argumentierte, dass es entwicklungspolitisch sinnvoller sei, ärmere Klienten durch eine adäquate Gestaltung von Tilgungsplänen einzubeziehen (Int 13). Dieses Beispiel veranschaulicht, dass Unternehmen bei ihren Aktivitäten eher Marktbedingungen im Blick haben, während Mitarbeitende der TZ eher den direkten Nutzen für die entwicklungspolitische Zielgruppe in den Vordergrund stellen.

Zum anderen unterscheiden sich Kommunikation und Sprache von TZ und Unternehmen erheblich. Ein Interviewpartner aus der Privatwirtschaft illustrierte die Problematik folgendermaßen: „Die GIZ und unser *Sourcing Manager* kamen von zwei unterschiedlichen Planeten, genannt Word-Dokument (TZ) und Powerpoint (Unternehmen). Es dauerte eine Weile, bis man verstanden hatte, warum die GIZ das Word-Dokument braucht, und klarzumachen, warum die Unternehmen eher Powerpoint benötigen“ (Int 23). Hinzu kommt, dass in der TZ viele Begriffe genutzt werden, die für Unternehmen erst einmal fremd sind (Int 10; Int 34).

6.2 Unternehmerischer Nutzen

Unternehmen arbeiten in erster Linie mit der TZ zusammen, um durch ihr Engagement in einem Partnerland ihre unternehmerischen Ziele (z. B. Markterweiterung, verlässlicher Aufkauf von Produkten von hoher Qualität) zu erreichen. Illustriert wird diese Tatsache z. B. durch die Aussage eines Unternehmers, der meinte, dass jede Aktivität eines Unternehmens letztendlich einen Beitrag zum Kerngeschäft leisten muss (Int 23). Für diese Haltung gibt es von Seiten der TZ-Mitarbeitenden zum Teil auch Verständnis, was sich beispielhaft in dieser Aussage widerspiegelt: „Ein Unternehmen muss kommerziell erfolgreich sein, damit es in der Lage ist, Umwelt- und Sozialstandards einzuführen oder insgesamt entwicklungspolitisch erfolgreich zu sein“ (Int 61). Allerdings besteht hier ein Spannungsfeld für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, da insbesondere hinsichtlich Wettbewerbsverzerrungen eine Förderung zu nahe am Kerngeschäft problematisch ist.[15]

Die Auswertung der Interviews mit den Unternehmen hat gezeigt, dass es sinnvoll ist, bei der Bewertung des unternehmerischen Nutzens der ZmWA zwischen der Zusammenarbeit mit Unternehmen, die *sourcen,* und solchen, die ihre Produkte verkaufen wollen, zu unterscheiden.

Alle Unternehmen, die ihre Produkte in den Partnerländern beschaffen und hierzu in vielen Fällen erst Lieferketten aufbauen bzw. an der Verbesserung der Produkte arbeiten mussten, gaben an, dass sie die unternehmerischen Ziele in der Zusammenarbeit erreicht hätten und weiterhin vor Ort tätig sein wollten (Int 7; Int 9; 10, Int 14; Int 15; Int 16; Int 19-21, Int 23-26, Int 28-29). Unternehmen, die im Rahmen der ZmWA ihre Produkte[16] in die Partnerländer verkaufen und dort einen Absatzmarkt erschließen bzw. ihren Markt erweitern wollten, äußerten sich hingegen unzufrieden hinsichtlich des Erreichens ihrer unternehmerischen Ziele, da sie ihre Produkte nicht oder nicht in dem Umfang, den sie erwartet hatten, vermarkten konnten (Int 1, 4, 5, 6, 8, 11-13, 22, 30). Es stellt sich deshalb die Frage, ob Unternehmen, die *sourcen,* entweder besser von der

[15] *Dieser Punkt wird in der Evaluierung des develoPPP.de-Programms (Hartmann et al., 2017) eingehender thematisiert.*

[16] *Da in der Stichprobe der befragten Unternehmen keines war, das Dienstleistungen verkauft, können zu dem Bereich „Verkauf von Dienstleistungen“ keine Aussagen gemacht werden.*

Zusammenarbeit mit der TZ profitieren können, weil die Schnittmenge zwischen unternehmerischen und entwicklungspolitischen Zielen größer ist, oder ob es sich in den genannten Fällen um hochprofitable Lieferketten handelte, die für die abnehmenden Unternehmen ohnehin die bestmögliche Alternative darstellten, sodass die Geschäfte also auch ohne die öffentliche Förderung „funktioniert" hätten. Da im Rahmen dieser Evaluierung keine Fallstudien durchgeführt wurden, können hier nur Hinweise darauf gegeben werden, welche Implikationen die unterschiedlichen Geschäftsfelder hinsichtlich des unternehmerischen Nutzens der Zusammenarbeit mit der TZ haben.

Für Unternehmen, die in Entwicklungsländern investieren (wollen), ist das unternehmerische Risiko die zentrale Herausforderung. Die überwiegende Mehrheit der Unternehmen geht daher Kooperationen mit der TZ ein, um ihr unternehmerisches Risiko[17] zu minimieren (Hartmann et al., 2017; Rankin et al., 2016; Int 35; Int 45; Int 50; Int 60; Int 70). Die Abfederung dieses Risikos findet durch Unterstützungsleistungen im Rahmen der Zusammenarbeit mit der TZ auf unterschiedliche Weise statt. So führen einerseits zusätzliche Finanzmittel, mit denen z. B. die Ausbildung künftiger Mitarbeitender finanziert werden kann, Insbesondere bei kleineren Unternehmen dazu, dass sie überhaupt das Risiko eingehen, in den Partnerländern zu investieren. Diesen Sachverhalt illustriert die folgende Aussage eines Unternehmers, der das develoPPP.de-Programm nutzte (das im Unterschied zu den anderen Programmen auch die Auszahlung von Finanzmitteln an Unternehmen vorsieht): „Wenn man als kleines oder mittleres Unternehmen in einem Bereich aktiv ist, der stark umkämpft ist, muss man mit einer geringen Rendite rechnen. Die Wahrscheinlichkeit, dass hier etwas übrig bleibt, um in neue Projekte zu investieren, ist relativ gering. Darum freut man sich über Zuschüsse und damit über eine Absicherung. Man wagt mehr, wenn man finanziell unterstützt wird" (Int 10). Zum anderen können die Unternehmen – insbesondere, wenn sie in bilaterale Entwicklungsvorhaben eingebunden sind – auf die TZ-spezifischen Kompetenzen und Ressourcen der DOs (Strukturen, Personal, Know-how) in dem jeweiligen Partnerland zurückgreifen oder profitieren davon, dass über die TZ die Rahmenbedingungen für Investitionen in dem jeweiligen Land verbessert werden (Int 38; Int 39; Int 43; Int 44; Int 45; Int 46; Int 50; Int 51; Int 60; Int 65). Eine Anbindung an das bilaterale Portfolio der TZ kann für Unternehmen zudem attraktiv sein, da hier mehr Mittel zur Verfügung stehen als z. B. im Rahmen einer Kooperation im develoPPP.de-Programm (Int 65). Allerdings kann die ZmWA auch außerhalb der bilateralen Zusammenarbeit sinnvoll sein, da hier die Unternehmen z. B. oft flexibler auf die marktwirtschaftliche Situation reagieren oder im Rahmen einer TZ-Kooperation auch in Ländern tätig werden können, die den Agrarsektor nicht als Schwerpunkt haben (siehe auch Kapitel 5.1).

Der Nutzen der TZ-Ressourcen (inkl. der produktionstechnischen Expertise) für den Unternehmenserfolg wird vor allem von Unternehmen, die *sourcen* und engeren Kontakt zu laufenden TZ-Projekten haben, hervorgehoben. Ihre Herausforderung ist es, langfristig verlässlich Waren zu stabiler bzw. immer besserer Qualität zu bekommen. Es würde Unternehmen aber nach Aussage mehrerer Interviewpartnerinnen und Interviewpartner überfordern, diese selbst zu organisieren und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auszubilden, da sie in diesem Bereich nicht das Wissen und die Kapazitäten haben. Die Unternehmen stellen zwar zum Teil die Trainingsinhalte zur Verfügung, greifen aber für die praktische Durchführung gerne und nach eigenen Aussagen erfolgreich auf die Ressourcen der TZ zurück. Im Vordergrund steht dabei die Expertise in Kapazitätsbildung (vor allem *Farmer Business Schools* und *Training of Trainers).* Außerdem unterstützt die TZ die Unternehmen beim Aufbau ihrer Lieferketten, indem sie Bauernkooperativen und Verbände fördert und so zur Strukturierung des Sektors und zur Verringerung von Transaktionskosten beiträgt.[18] Ein Unternehmer fasste dies folgendermaßen zusammen: „Wir brauchen die EZ, damit sie die Kleinbauern und Kleinbäuerinnen fortbildet und organisiert, damit sie die Produkte anbieten, die unseren Vorstellungen entsprechen. Wir haben nicht die Ressourcen und das Know-how, um mit jedem einzelnen Kleinbauern zu arbeiten" (Int 23).

[17] *Rankin et al. (2016) benennen eine Vielzahl von Risiken, die insbesondere im Agrarsektor auftreten: Produktionsrisiken, Marktrisiken und Risiken, die die Rahmenbedingungen betreffen (inklusive der Einmischung der Regierungen in die Agrarmärkte). Diese halten die Unternehmen davon ab, in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu investieren.*

[18] *Die einzelnen Handlungsfelder der EZ bei der Förderung von landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten und ihre Wirkmechanismen sind in der Evaluierung „Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten" des DEval detailliert beschrieben (Kaplan et al., 2016a).*

Unternehmen, die im Rahmen der ZmWA Märkte erschließen und ihre Produkte vermarkten wollen, greifen auch auf die Ressourcen und Strukturen der TZ zurück, um vor allem Informationsverbreitung und Fortbildungen zu ihren Produkten zu organisieren. Sie schätzen allerdings den Nutzen der ZmWA für ihren Unternehmenserfolg deutlich geringer ein als Unternehmen, die *sourcen* (Int 1; Int 4; Int 5; Int 8; Int 13; Int 22). Dies liegt unter anderem daran, dass es für die im Folgenden geschilderten Probleme der Markterschließung kaum Unterstützungsleistungen im Rahmen der ZmWA gibt (Int 63).

Entwicklungspolitische Zielgruppen und Zielgruppen der Unternehmen sind in der Regel nicht deckungsgleich. Die Folge davon ist, dass die Produkte der Unternehmen nicht an die spezifischen Bedarfe der entwicklungspolitischen Zielgruppen angepasst sind und – wenn überhaupt möglich – erst angepasst werden müssen. Dies ist für die Unternehmen zeit- und kostenintensiv und schmälert ihren Gewinn. Außerdem gibt es kaum Geschäftsmodelle, die es den Unternehmen ermöglichen, angemessenen Gewinn zu erwirtschaften und gleichzeitig die Produkte für die entwicklungspolitischen Zielgruppen zugänglich zu machen. Die TZ wird hinsichtlich der Lösung dieser Problematik von besonders betroffenen Unternehmen als wenig innovativ und kompetent wahrgenommen (Int 4; Int 8; Int 77). In diesem Zusammenhang wird die mangelnde Liquidität potenzieller Kunden, insbesondere wenn es sich um kleinbäuerliche Betriebe handelt, als Problem genannt. Auf der einen Seite können die entwicklungspolitischen Zielgruppen aufgrund fehlender Finanzmittel kaum in Innovationen investieren, auf der anderen Seite können die Unternehmen ihre Produkte nicht verkaufen. Darauf hat auch bereits die Evaluierung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten des DEval hingewiesen (Kaplan et al., 2016a). Außerdem wird dies durch das Strategie-Papier des BMZ zur Agrarfinanzierung (BMZ, 2017c) bestätigt. Trotz der oben genannten Problematik nutzen Unternehmen die TZ, um – durch diese abgefedert – zu testen, inwieweit ihre Produkte für den Markt in den Entwicklungsländern geeignet sind und inwieweit es möglich ist, ein angepasstes Geschäftsmodell bzw. angepasste Produkte zu entwickeln (Int 1; Int 4; Int 6; Int 8; Int 11). Außerdem können dabei Kontakte entstehen, die auch außerhalb der EZ nützlich sein können (Int 4).

Die Auswertung der Interviews mit Unternehmen, die in größere Regionalvorhaben mit Sektor- oder WSK-Fokus eingebunden sind oder waren, legt nahe, dass diese Einbindung einen erheblichen Nutzen für die Unternehmen bringt, da sie hier von den profunden Sektorkenntnissen der GIZ profitieren können. Die GIZ gilt als neutrale Moderatorin und dient somit als Türöffnerin zur politischen Ebene, zu anderen Unternehmen oder zu NROs (Int 5; Int 17; Int 23; Int 30; Int 39; Int 50; Int 51; Int 65), sodass die Unternehmen mit ihren Geschäftsmodellen im Land besser Fuß fassen können. Allerdings ist nach Meinung von Mitarbeitenden der GIZ die Zusammenarbeit mit der TZ für Unternehmen in der Regel kein entscheidender Faktor, um in einem Land zu investieren; vielmehr erleichtert sie es den Unternehmen, Geschäftsmodelle zu erproben oder auszuweiten (Int 43; Int 45).

Neben den Unterstützungsleistungen für das Kerngeschäft spielen auch die Sichtbarkeit und der Reputationsgewinn, den die Unternehmen durch die Zusammenarbeit mit der EZ erlangen können, eine nicht unbedeutende Rolle (Int 39; Int 47; Int 77). Dies zeigt sich unter anderem in der Tatsache, dass viele Unternehmen die Zusammenarbeit mit der EZ auf ihren Websites herausstellen. Die Umsetzung von Corporate-Social-Responsibility (CSR)-Aktivitäten mit Hilfe der TZ wurde nur von wenigen der befragten Unternehmen thematisiert. Allerdings betonten diese, dass sie die Maßnahmen aufgrund fehlender Ressourcen nicht ohne die Unterstützung durch die EZ durchgeführt hätten (Int 8; Int 9; Int 14).

6.3 Entwicklungspolitischer Nutzen

EPW werden eingegangen, wenn eine ausreichend große Schnittmenge zwischen den Interessen eines Unternehmens und den entwicklungspolitischen Interessen besteht und wenn keiner der Partner seine Ziele alleine erreichen kann bzw. dies nicht im angestrebten Umfang möglich ist (Heinrich, 2014; Rankin et al., 2016). Aus entwicklungspolitischer Sicht bedeutet dies, dass durch den öffentlichen Beitrag in der Zusammenarbeit mit Unternehmen im Vergleich zu einem Szenario ohne öffentlichen Beitrag ein realer entwicklungspolitischer Zusatznutzen entsteht (Bürkle und Palenberg, 2009). Dies kann zum Beispiel bedeuten, dass ein Unternehmen zusätzlich zu seinem Portfolio Leistungen anbietet, die einen entwicklungspolitischen Mehrwert haben. Oder dass es das Risiko auf sich nimmt, von kleinbäuerlichen Betrieben zu *sourcen*.

Die Bewertung, inwieweit der öffentliche Beitrag tatsächlich notwendig war, um ein Unternehmen zu Aktivitäten zu motivieren, die einen entwicklungspolitischen Zusatznutzen bringen, ist nur annäherungsweise möglich (s. hierzu ausführlich Heinrich, 2014). Die Positionen sowohl von Unternehmen als auch von Mitarbeitenden der TZ hinsichtlich des entwicklungspolitischen Nutzens der Zusammenarbeit reichen von „Die Projekte, die ich mache, haben einen hohen entwicklungspolitischen Wert. Die Leute haben wegen mir Einkommen. Für diesen Zusatznutzen gibt es staatliche Mittel, warum soll ich die nicht nutzen?“ (Int 19) bis zu „Jedes Unternehmen, das in Afrika Fuß fasst, ist ein entwicklungspolitischer Erfolg“ (Int 33). Um diese Beliebigkeit in der Argumentation hin zu sachdienlichen Fakten zu verändern, ist es umso wichtiger, den jeweiligen Beitrag eines Unternehmens zum Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele zu benennen, zu dokumentieren und, soweit möglich, zu quantifizieren.

Insbesondere in der WSK-Förderung wird die Zusammenarbeit mit Unternehmen als notwendig erachtet, sei es als aufnehmende Hand für den Export oder den nationalen Markt, sei es als verarbeitende Betriebe (Kaplan et al., 2016a; Int 35; Int 37; Int 62; Int 73). Als aufnehmende Hand bieten die Unternehmen Anreize für (kleinbäuerliche) landwirtschaftliche Betriebe, aber auch für Betriebe in der Weiterverarbeitung und im Handel, Innovationen zu übernehmen bzw. in Innovationen zu investieren, um ihre Produkte gemäß den vorgegebenen Anforderungen und Standards herzustellen, abzupacken oder zu transportieren. Durch entsprechende Partnerschaften zwischen Unternehmen und bäuerlichen Betrieben können die Einkünfte z. B. kleinbäuerlicher Betriebe nachhaltig sichergestellt werden (Abdulsamad et al., 2015).

Wie oben beschrieben, nutzen Unternehmen die TZ, um ein höheres unternehmerisches Risiko einzugehen. Unternehmen, die *sourcen*, können z. B. einen entwicklungspolitischen Beitrag leisten, indem sie mit kleinbäuerlichen Betrieben zusammenarbeiten, die aufgrund der Förderung durch die TZ marktfähig geworden sind. Damit unterstützen sie maßgeblich die Vorhaben der TZ (Int 35; Int 37; Int 62). Die Frage, inwieweit es hier Mitnahmeeffekte gibt und die Unternehmen auch ohne öffentliche Beiträge in diesen Bereichen tätig geworden wären, kann im Rahmen dieser Evaluierung nicht abschließend beantwortet werden. Es gibt vereinzelt Hinweise darauf, dass Unternehmen Fördermittel erhalten, die diese „nicht nötig hätten“, um in ihren Geschäftsfeldern in den Entwicklungsländern tätig zu sein. Auch wurde festgestellt, dass es zum Geschäftsmodell mancher (insbesondere lokaler) Unternehmen gehört, mit EZ-Geldern ihr Unternehmen am Leben zu halten bzw. schnelle Gewinne zu machen (Int 37; Int 50). Interessant ist in diesem Zusammenhang die Aussage einzelner Gesprächspartner aus der Privatwirtschaft, die berichteten, dass Consultants auf Messen versuchten, Fördergelder zu vermitteln und als Geschäftsfeld das Schreiben von Förderanträgen entwickelt hätten. Beispielhaft zeigt sich das in folgender Aussage eines Unternehmers: „Bei jeder Messe umschwirren mich Consultants, die mir Fördermittel aufdrängen wollen, egal, ob ich sie brauche oder nicht“ (Int 13). Diese Consultants erleichtern aufgrund ihrer EZ-Kenntnisse (Anforderungen, *Wording*, entwicklungspolitische Trends) den Zugang zu Programmen der TZ, vergrößern aber gleichzeitig durch ihr Eigeninteresse am Zustandekommen von EPW die Gefahr von Mitnahmeeffekten (Int 13; Int 32).

Bei Unternehmen, die im Rahmen der Zusammenarbeit mit der TZ ihre Produkte in den Partnerländern vermarkten wollen, ist eine Einschätzung hinsichtlich des entwicklungspolitischen Nutzens schwierig, da hier verschiedenste Produkte (Maschinen, Betriebsmittel, Dienstleistungen etc.) angeboten werden. Obwohl der Zugang zu diesen Produkten für die entwicklungspolitischen Zielgruppen eine Innovation und für den Erfolg eines Vorhabens durchaus notwendig sein kann, ist es hier vor allem auch aufgrund fehlender Geschäftsmodelle und mangelnder Liquidität der Zielgruppen schwieriger, Synergien herzustellen, die zum Erfolg des Entwicklungsvorhabens führen. Die Schnittmenge zwischen unternehmerischen und entwicklungspolitischen Interessen ist geringer (Int 1; Int 4; Int 5; Int 8; Int 13; Int 22; Int 37; Int 39; Int 43). Umso sorgfältiger müssen hier im Vorfeld die Eignung des Produktes und die Eignung der Unterstützungsleistungen der TZ für die entwicklungspolitisch erfolgreiche Durchführung einer EPW geprüft werden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt für die Bewertung des entwicklungspolitischen Mehrwerts ist die Sensibilisierung von Unternehmen für entwicklungspolitische Fragestellungen, die sich durch die Zusammenarbeit mit der TZ ergibt. Indikatoren für diese Sensibilisierung wären z. B. die Ausrichtung ihrer Arbeitsweise oder ihres Portfolios auf die Bedarfe der entwicklungspolitischen Zielgruppen. Die DEval-Evaluierung des develoPPP.de-Programms hat gezeigt, dass dabei kaum eine entwicklungspolitische Sensibilisierung von Unternehmen erfolgt (Hartmann et al., 2017). Im Rahmen der vorliegenden Evaluierung

gab es aber vereinzelt Hinweise darauf, dass insbesondere Unternehmen, die längerfristig in bilaterale Vorhaben eingebunden waren und viel Austausch mit Mitarbeitenden der TZ hatten, diesbezüglich sensibilisiert wurden (Int 1; Int 21; Int 23; Int 51). Dies bekräftigt die Hypothese, dass den DOs eine zentrale Rolle zukommt, wenn es darum geht, sicherzustellen, dass entwicklungspolitische Ziele durch die Unternehmen im Rahmen der TZ berücksichtigt werden (Rankin et al., 2016).

Ein weiterer entwicklungspolitischer Nutzen, der von der Zusammenarbeit mit der deutschen und europäischen Privatwirtschaft, die strengere Umwelt- und Sozialgesetzgebungen kennt als andere Länder, erwartet wird, ist die Verbreitung von Umwelt- und Sozialstandards, „ein *Trickle-down* deutscher Sozialgesetzgebung", wie ein Interviewpartner es nannte (Int 70). Allerdings wird aus den Interviews ersichtlich, dass die tatsächliche Übertragung von Standards für Exportprodukte auf Produkte für den lokalen Markt, die ja auch zu den Zielen der ZmWA zählt, kaum funktioniert. Mehrere Unternehmen argumentierten, dass ihre Kunden, die die Einhaltung bestimmter Standards nachfragen, die treibende Kraft sind und sie motivieren bzw. – unter anderem aus Angst vor Reputationsverlust – sogar zwingen, für die Einhaltung dieser Standards Sorge zu tragen. Auf den nationalen Märkten in den Partnerländern fehlt diese treibende Kraft meist. Ein Grund dafür ist die mangelnde Kaufkraft (Int 28; Int 77).

Die bisherigen Ausführungen in diesem Abschnitt haben gezeigt, inwieweit es die Einbeziehung von Unternehmen ermöglicht, Geschäftsbeziehungen aufzubauen und entwicklungspolitischen Nutzen zu generieren. Allerdings muss auch die Frage gestellt werden, ob diese Geschäftsbeziehungen so gestaltet sind, dass die Vorhaben tatsächlich als entwicklungspolitisch erfolgreich eingestuft werden können. Die Entwicklung inklusiver Geschäftsmodelle, das heißt solcher Geschäftsmodelle, die auch für die entwicklungspolitischen Zielgruppen vorteilhaft sind, stellt hier eine Herausforderung dar (Hütz-Adams, 2010; Springer-Heinze, 2017). Um erfolgreich mit Unternehmen zusammenzuarbeiten, benötigen die Bäuerinnen und Bauern technische und finanzielle Unterstützung, Trainings von Produzentengruppen und gute Erzeugerorganisationen, die die Qualität der Geschäftsbeziehungen (z. B. Arbeitsbedingungen, Löhne und Preise) aushandeln. Da es insbesondere Kleinbäuerinnen und Kleinbauern aus eigener Kraft nicht gelingt, ihre Position gegenüber internationalen Unternehmern zu stärken (Abdulsamad et al., 2015), liegt hier ein klares Aufgabengebiet der TZ, nämlich Maßnahmen durchzuführen, „die einer übergroßen Macht von Unternehmen der Agrarwirtschaft über Kleinbauern entgegenwirken (Unterstützung von Bauernvereinigungen, Gewährleistung gerechter Sozial- und Umweltstandards in den Verträgen)" (BMZ, 2013e, S. 11) und zum *Empowerment* der entwicklungspolitischen Zielgruppen beitragen. Inwieweit dies in den Vorhaben tatsächlich umgesetzt wird, konnte im Rahmen dieser Evaluierung nicht geprüft werden. Sicher ist jedoch, dass aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen von Unternehmen und entwicklungspolitischen Zielgruppen ein Spannungsfeld vorliegt, das von der TZ transparent gemacht werden muss. Auf die Thematik der Menschenrechte sowie der Umwelt- und Sozialstandards wird in Kapitel 8 vertiefend eingegangen.

Bei einer längerfristigen Kooperation profitiert die TZ selbst von der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, da die GIZ-Mitarbeitenden für marktwirtschaftliche Vorgänge sensibilisiert werden – ein entwicklungspolitischer Nutzen, der den Zielgruppen indirekt zugutekommt. Es ist plausibel, dass diese Sensibilisierung zum Erfolg der ZmWA beiträgt. Dies wird im Rahmen der ZmWA allerdings kaum thematisiert und wenig genutzt, wie eine Mitarbeitende der GIZ (Int 32) und auch Mitarbeitende von Unternehmen bedauern (Int 3; Int 8; Int 12; Int 13; Int 14; Int 17; Int 22).

6.4 Wesentliche Ergebnisse

Die Programme der TZ, in denen mit der Privatwirtschaft zusammengearbeitet wird, sind grundsätzlich geeignet, einen entwicklungspolitischen Mehrwert im Agrarsektor zu erzeugen. Allerdings wird das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele durch die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft nicht per se unterstützt; vielmehr müssen bestimmte Parameter erfüllt sein, damit daraus ein entwicklungspolitischer Nutzen entsteht.

- Die Aktivitäten eines Unternehmens haben immer das Ziel, auf die eine oder andere Weise zum Kerngeschäft beizutragen. Aushandlungsprozesse zwischen Unternehmen und DOs, in denen die Schnittmenge zwischen entwicklungspolitischen und unternehmerischen Zielen herausgearbeitet und der

Beitrag der beteiligten Akteure zu diesem gemeinsamen Ziel klar benannt wird, sind ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Umsetzung von Projekten.

- Die längerfristige Einbindung von Unternehmen in bilaterale Programme hat tendenziell einen höheren entwicklungspolitischen Nutzen als Programme, die außerhalb der bilateralen TZ umgesetzt werden (wie develoPPP.de), da hier mit der ZmWA auch strukturwirksame Ziele verfolgt werden. Zudem gibt es plausible Hinweise darauf, dass durch diese Einbindung die Sensibilität der Unternehmen für entwicklungspolitische Ziele und ihre Bereitschaft, diese zu unterstützen, erhöht werden kann. Gleichzeitig können die Unternehmen in höherem Maße von den Unterstützungsleistungen der TZ profitieren.
- Es gibt ein Spannungsfeld in der Zusammenarbeit zwischen bilateraler TZ und Privatwirtschaft, das in den unterschiedlichen Interessenlagen gründet: Auf der einen Seite verfolgen Unternehmen als Partner der TZ gleichzeitig ihre unternehmerischen Ziele, etwa den Produktaufkauf von kleinbäuerlichen Betrieben zu möglichst günstigen Preisen. Auf der anderen Seite ist es Aufgabe der TZ, die Verhandlungskompetenzen bzw. die Verhandlungsmacht der entwicklungspolitischen Zielgruppen zu stärken und zu ihrem *Empowerment* beizutragen – auch, damit diese mit Unternehmen besser verhandeln können. Dieses Spannungsfeld muss in der Zusammenarbeit transparent gemacht werden.
- Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass die Überschneidung unternehmerischer und entwicklungspolitischer Ziele bei *sourcenden* Unternehmen größer ist als bei Unternehmen, die ihre Produkte verkaufen wollen, und dass der Zusammenarbeit mit *sourcenden* Unternehmen deshalb vordergründig weniger Hindernisse entgegenstehen. In der Zusammenarbeit mit Unternehmen, die ihre Produkte verkaufen wollen, ist es für den entwicklungspolitischen Mehrwert essenziell, die Unternehmen bei der Entwicklung von inklusiven Geschäftsmodellen zu unterstützen. Das Problem der Liquidität der entwicklungspolitischen Zielgruppen tritt hier deutlicher zutage, besteht aber auch für *sourcende* Unternehmen.
- Die Angst vor Reputationsverlust – besonders bei ihren Kunden in Europa – und vor den daraus folgenden wirtschaftlichen Verlusten motiviert Unternehmen, auch in der Herstellung von Exportprodukten im Rahmen der ZmWA Umwelt- und Sozialstandards einzuhalten. Es gibt jedoch plausible Hinweise darauf, dass ein *Trickle-down* dieser Standards auf Produkte für den lokalen Markt kaum stattfindet.
- Die Effektivität und Effizienz der Unternehmen bei der Bearbeitung von entwicklungspolitischen Handlungsfeldern kann in dieser Evaluierung nur sehr eingeschränkt bewertet werden. Die Ergebnisse legen jedoch nahe, dass Unternehmen in der Regel mit schlanken Strukturen arbeiten, die zur Verfügung stehenden Ressourcen im eigenen Interesse möglichst effizient nutzen und ihre Aktivitäten darauf abzielen, langfristige Geschäftsbeziehungen aufzubauen und Wirtschaftsprozesse nachhaltig zu gestalten.

7. VERFAHRENSABLÄUFE UND STEUERUNG DER ZmWA

Dieser Abschnitt beschäftigt sich zum einen mit Verfahrensabläufen der Anbahnung, Umsetzung und Berichterstattung in der ZmWA. Es wird bewertet, inwiefern diese kompatibel mit der Arbeitsweise der Privatwirtschaft sind. Zum anderen werden die politisch-strategische Steuerung der ZmWA im BMZ sowie die operative Steuerung in den DOs analysiert. Letzteres wird sich vor allem auf die GIZ konzentrieren. Die Analyse erfolgt anhand dreier Steuerungsaspekte: Organisationsstruktur, Kommunikationsprozesse und Personalressourcen. Je nach Datenverfügbarkeit werden aber nicht alle drei Aspekte in der Analyse der politisch-strategischen sowie der operativen Steuerung diskutiert. Ebenso wenig wird in dieser Evaluierung eine umfassende Analyse der genannten Organisationen oder der TZ insgesamt vorgenommen. Ziel dieses Abschnittes ist es, einzelne Einflussfaktoren auf die Kooperation mit Unternehmen aufzudecken. Inwiefern diese Faktoren Konsequenzen haben können, etwa den Verzicht auf eine Antragstellung oder den tatsächlichen Abbruch einer Kooperation, kann in dieser Evaluierung nicht beantwortet werden.

7.1 Verfahrensabläufe

Während insbesondere größere Unternehmen die Verfahrensabläufe als angemessen beurteilen (Int 5; Int 15; Int 16; Int 18; Int 21; Int 24), werden sie von den kleineren zum Teil als sehr zeitintensiv wahrgenommen (Int 2; Int 8; Int 10; Int 13; Int 22). Ein Unternehmer äußerte sich beispielsweise zu den Bewilligungszeiträumen von Projektanträgen wie folgt: „Bei einem develoPPP.de dauert es schon einmal ein Jahr, bis man es durchgebracht hat, [...] bis der Vertrag geschlossen ist. Daran muss sich etwas ändern“ (Int 3). Diese Auffassung wurde durch einige Interviews mit Mitarbeitenden der DOs und des BMZ bekräftigt (Int 42; Int 44; Int 45; Int 50; Int 51; Int 60; Int 61; Int 64; Int 65; Int 67; Int 69). Demgegenüber erläuterte eine Person im BMZ, dass dies bewusst so gehandhabt wird, weil in der TZ Standards und Abstimmungsprozesse z. B. mit den Partnern eingehalten werden müssen und der Umgang mit Steuergeldern ein hohes Maß an Sorgfalt voraussetzt (Int 69).

Von der Privatwirtschaft wurde in besonderem Maße auch der hohe Formalisierungsgrad mit einer Vielzahl zu beachtender Verfahrensrichtlinien, Vertragsdokumente oder Berichtsvorgaben moniert (Int 2; Int 4; Int 7; Int 8; Int 10; Int 13; Int 23; Int 33). Beispielhaft für den hohen Aufwand äußerte sich ein Unternehmer folgendermaßen: „Die Antragstellung, Berichtslegung und Rechnungsprüfung ist formal völlig überzogen und steht in keinem Verhältnis. Ich bin Unternehmer und kein Schriftsteller. Das hält enorm von der Arbeit ab“ (Int 10). Einige der Interviewpartnerinnen und -partner der GIZ bestätigten diese Wahrnehmung (Int 41; Int 45; Int 50; Int 51; Int 52; Int 54). Der hohe Aufwand stellt insbesondere KMU vor große Herausforderungen, während große Unternehmen über mehr Erfahrung verfügen und eventuell mit einer eigenen Vertrags- bzw. Nachhaltigkeitsabteilung ausgestattet sind (Int 35; Int 51). Ebenso wurde in den Interviews mit der Privatwirtschaft deutlich, dass die in den Projektanträgen festgelegten Aktivitäten die notwendige Flexibilität vermissen lassen, um spontan auf dynamische Wirtschaftsentwicklungen im Partnerland reagieren zu können. Ein Interviewpartner erläuterte es folgendermaßen: „Lokale Märkte brauchen ein großes Maß an Flexibilität. Jeden Monat kann sich enorm viel ändern. Als Unternehmer muss man sich den ständig wechselnden Realitäten anpassen und hat nicht die Zeit, die Anträge wieder entsprechend anzupassen. Das nimmt die Lust, überhaupt PPPs zu machen“ (Int 10). Als ein weiteres Hindernis wurden die starren Fristen bei Projektanträgen oder -bewilligungen genannt. Im Landwirtschaftssektor sind die geförderten Agrarprodukte an spezifische Vegetationsperioden gebunden. Daher ist es aus Sicht einiger Unternehmen wichtig, die Projektfristen an diese anzupassen (Int 23; Int 26; Int 29).

Diskrepanzen zeichnen sich auch hinsichtlich der Projektlaufzeit ab. Die Kriterien von ZmWA-Projekten sehen sowohl in der bilateralen TZ (z. B. iEPW) als auch bei develoPPP.de typischerweise eine Laufzeit von drei Jahren vor. Dies wird sowohl aus Sicht der GIZ als auch von der Privatwirtschaft als zu kurz bewertet (Int 3; Int 8; Int 9; Int 10; Int 18; Int 19; Int 20; Int 22; Int 23; Int 27; Int 37; Int 43; Int 45). Unternehmen arbeiten meist mit einem längeren Planungshorizont und investieren für mehrere Jahre. Das Arbeiten in Projektzyklen, wie es die TZ vorsieht, wird von einigen interviewten Unternehmen als unangemessen bewertet (Int 3; Int 9; Int 10; Int 23). Exemplarisch dafür steht folgende Aussage eines Unternehmers: „Ein Privatunternehmer arbeitet anders als das BMZ. Wir denken nicht in Projektzyklen, warten, bis das Geld aufgebraucht ist und fahren zur nächsten Baustelle. Ein Privatunternehmer investiert für 10 oder 20 Jahre. Alles andere lohnt sich nicht, und das bedeutet automatisch Nachhaltigkeit und auch Breitenwirksamkeit. Es ist so viel Arbeit, so schwierig,

da denkt man automatisch in langen Zeiträumen“ (Int 10). Ein weiterer Interviewpartner bekräftigte diese Aussage: „Die typischen Projektlaufzeiten sind irrsinnig. Gerade dieses Projekt hätte viel Potenzial gehabt und ausgeweitet werden können. Grundsätzlich wollen wir langfristig investieren. Dafür müssten sich die Projektlaufzeiten aber ändern“ (Int 17). Auch die Evaluierung des develoPPP.de-Programms hat Hinweise darauf geliefert, dass eine zwei- bis dreijährige Projektdauer eher keine weitreichenden Wirkungen entfalten kann (Hartmann et al., 2017).

Die derzeitigen Projektlaufzeiten sind besonders im Landwirtschaftssektor mit Herausforderungen verbunden. Dies gilt zum einen für *Sourcing*-Projekte, die einen längeren Zeitraum benötigen, bis sich eine Export-WSK stabilisiert hat und zuverlässig funktioniert (Int 43). Zum anderen umfasst es auch Verbesserungen landwirtschaftlicher Anbauverfahren, die häufig einen längeren Projektzeitraum benötigen, um wirksame Veränderungen entfalten zu können (Int 37; Int 45). Dies konstatierte auch ein Unternehmer: „Kurze Bewilligungszeiträume sind ein generelles Problem. Jetzt konnte das Vorhaben in Indien nur um ein Jahr verlängert werden, obwohl drei Jahre für Änderungen in einer Obstbaumkultur viel zu kurz sind“ (Int 22).

In der TZ wird davon ausgegangen, dass ein erfolgreiches ZmWA-Projekt an anderen Standorten repliziert werden kann, ohne dass die TZ weitere Unterstützung leisten muss. Diese Replikation wird hier als *Upscaling* bezeichnet. Auch hier wünscht sich die Privatwirtschaft Unterstützung durch die TZ. Diese wird aber durch das Verbot einer Mehrfachförderung erschwert. Aus Sicht eines großen Teils der Privatwirtschaft ist es unverständlich, dass ein erfolgreiches Projekt nicht mit Unterstützung der TZ in einem anderen Kontext repliziert werden kann (Int 17; Int 19; Int 22). Ein Unternehmer drückte es so aus: „Ein Projekt in [...], mit dem 5.000 Familien erreicht wurden, war sehr erfolgreich. Es wurde dann plötzlich eingestellt, und es musste ein neues Projekt woanders konzipiert werden, obwohl ein *Upscaling* in einer Nachbarregion viel sinnvoller gewesen wäre“ (Int 22). Dies wurde auch von einem anderen Unternehmer bedauert: „Grundsätzlich wären wir interessiert, im EZ-Bereich mehr zu machen. Das develoPPP.de-Projekt läuft aus, und wir würden uns gerne weiter engagieren. Leider geht das nur mit einem neuen Projekt. Es darf ja nicht wieder das gleiche gefördert werden“ (Int 17). Diese Tatsache wird auch von einzelnen Personen der GIZ skeptisch gesehen (Int 37; Int 51). Trotz dieses Verbotes zeigen Evaluierungsergebnisse zum develoPPP.de-Programm (Hartmann et al., 2017), dass Mehrfachförderung nach Einzelzustimmung durch das BMZ toleriert wird. Inwiefern dies auch für andere Kooperationsprogramme gilt, bleibt unklar.

7.2 Politisch-strategische Steuerung durch das BMZ

Erste Recherchen in der Konzeptphase der Evaluierung haben gezeigt, dass in der deutschen EZ bisher kein übergeordnetes Grundsatzpapier zur ZmWA existiert. Die Evaluierung hat sich deshalb mit der Frage auseinandergesetzt, ob ein solches Dokument für die politisch-strategische Steuerung hilfreich wäre.

Im BMZ gehen die Meinungen diesbezüglich auseinander: Während einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der Meinung sind, dass es genug Dokumente gibt, die eine ausreichende Orientierung bieten (Int 62; Int 64; Int 67), betonen andere, dass ein solches Grundsatzpapier hilfreich wäre, um allen Beteiligten die Ziele und Inhalte der ZmWA besser zu verdeutlichen (Int 63; Int 65; Int 70). Die inhaltliche Ausgestaltung eines solchen Grundsatzpapieres sehen die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner in der GIZ differenziert. Die Vorschläge reichen von einer generischen Strategie (Int 39) über eine fachlich-methodische Handreichung (Int 35) bis zu einer politischen Positionierung (Int 39; Int 45; Int 52; Int 61). Ein Grundsatzpapier wird als hilfreich angesehen, damit sich das BMZ stärker zur ZmWA bekennt. Bisher wurde dies womöglich aufgrund zu großen Drucks der Zivilgesellschaft vernachlässigt, wie ein Interviewpartner vermutet (Int 39). Eine fachlich-methodische Handreichung kann Wissen darüber bereitstellen, welche Aktivitäten sich für welche entwicklungspolitischen Ziele eignen (Int 35). In einer politischen Positionierung kann z. B. festgelegt werden, was die TZ mit der Privatwirtschaft erreichen möchte und welche Erwartungen an diese gerichtet werden. Gleichzeitig sollte deutlich werden, dass die ZmWA kein Allheilmittel darstellt, aber wohl in der Lage ist, die TZ grundsätzlich zu verbessern (Int 43; Int 60). Diese Positionierung kann auch dafür sorgen, dass GIZ-intern ein besseres Verständnis für die ZmWA entwickelt und diese von den Mitarbeitenden ganzheitlich mitgetragen wird (Int 52; Int 60; Int 61).

Eine weitere wichtige Steuerungskomponente ist die Organisation der Anbahnung von Partnerschaften mit der Privatwirtschaft. Wie Kapitel 3 gezeigt hat, umfasst das Portfolio eine Vielzahl an Programmen, in denen die Privatwirtschaft mit der TZ zusammenarbeiten kann. Das breite Portfolio hat jedoch zur Folge, dass Unternehmen sich zum Teil über die verschiedenen Möglichkeiten der ZmWA nicht informiert fühlen (Int 4; Int 6; Int 21). Ein weiterer Grund dafür liegt in der unzureichenden Kommunikation und Information über die verschiedenen Kooperationsmöglichkeiten des Portfolios. Folglich wissen Unternehmen oft nicht, wie sie Zugang zu den Angeboten finden können (Int 19; Int 33). So sind Kooperationen vielfach auf Vorschlag eines Mitarbeiters oder einer Mitarbeiterin einer DO, einer Außenhandelskammer oder des EZ-Scout-Programms entstanden und selten auf Anfrage eines Unternehmens (Int 4; Int 6; Int 7; Int 10; Int 11; Int 14, Int 15; Int 20; Int 25; Int 30). Aufgrund dieses Mankos wurde 2016 die Service-Stelle für die deutsche Wirtschaft durch die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung (AWE) ersetzt. Als zentrale Anlaufstelle soll sie Unternehmen auf der Suche nach geeigneten Kooperationspartnern und -programmen unterstützen (Agentur für Wirtschaft & Entwicklung, 2018). Die Gründung der AWE wird insbesondere von den GIZ-Mitarbeitenden positiv bewertet (Int 33; Int 39; Int 43; Int 52; Int 60); die Privatwirtschaft nimmt sie jedoch noch nicht als relevante Eingangspforte wahr (Int 4; Int 32; Int 33). Ein weiteres Problem scheinen die derzeit knappen Personalressourcen der AWE zu sein (Int 38; Int 60). Dies gilt besonders für den Agrar- und Ernährungssektor, der einen Schwerpunkt der Beratungstätigkeit bildet. Als hilfreich werden in diesem Zusammenhang die EZ-Scouts bewertet, die unter anderem Beratung zu den verschiedenen Kooperationsprogrammen des BMZ anbieten (Int 4; Int 32; Int 33). Das bestätigen die Ergebnisse einer Evaluierung des Programms (Dernbach et al., 2015). Im Gegensatz dazu spricht die Evaluierung des develoPPP.de-Programms den EZ-Scouts nur einen geringen Einfluss auf die Akquise von Projekten zu (Hartmann et al., 2017).

In einigen Interviews mit der Privatwirtschaft wird ein teilweise fehlendes Verständnis der BMZ-Mitarbeitenden für unternehmerische Belange bemängelt. Als Gründe werden unter anderem die häufigen Personalwechsel und damit die Abwanderung von Kernkompetenzen der Mitarbeitenden angeführt (Int 32; Int 33). In der Privatwirtschaft entsteht zum Teil der Eindruck, dass BMZ-Mitarbeitende nicht hinter dem Grundprinzip der ZmWA stehen und dieses nicht ausreichend unterstützen (Int 10; Int 13; Int 22). Dies wird auch in den DOs und im BMZ selber so wahrgenommen (Int 52; Int 60; Int 61; Int 65; Int 69; Int 70). Das BMZ möchte zwar auf die Ressourcen der Privatwirtschaft zurückgreifen, ist aber nicht wirklich an einem partnerschaftlichen Dialog interessiert. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BMZ selbst weisen auf Engpässe bei den zur Verfügung stehenden zeitlichen und personellen Ressourcen hin (Int 62; Int 63; Int 65; Int 68; Int 69). In einzelnen Fällen wird dies auf die häufige Bearbeitung von Ad-hoc-Leitungsvorlagen zurückgeführt (Int 63; Int 65; Int 69; Int 70). Die ausgeprägte Arbeitsteilung im BMZ zieht einen intensiven anlassbezogenen Austausch mit anderen Fachbereichen nach sich (Int 62; Int 63; Int 64; Int 65; Int 67). Diese Arbeitsteilung wird von den Befragten als positiv bewertet.

Die DOs bewerten die politisch-strategische Steuerung durch das BMZ als überwiegend angemessen. Einzelne Stimmen bemängeln allerdings eine zu starke Einmischung in die Umsetzungssteuerung bei develoPPP.de und in der SEWOH (Int 37; Int 60; Int 61). Im develoPPP.de-Programm betrifft dies u. a. die vierteljährliche Leitungsvorlage (Hartmann et al., 2017), die die Programmdurchführung verlangsamt (Heinrich, 2014).

Ein weiterer, in den Interviews häufig angesprochener Kritikpunkt betrifft die Kooperationsform iEPW, die im Rahmen bilateraler Programme umgesetzt wird. Sie ist als Querschnitts-Kooperationsform in unterschiedlichen Fach- oder Regionalreferaten angesiedelt. Den iEPW wird von einigen Interviewpartnerinnen und -partnern ein hohes Potenzial zugesprochen (Int 49; Int 56). Gleichzeitig wird das entsprechende Interesse im BMZ als gering eingeschätzt (Int 49). Durch die dezentrale Verankerung der iEPW ist vergleichsweise wenig zu dieser Kooperationsform bekannt, und es steht wenig Wissen z. B. zu Erfolgsfaktoren zur Verfügung (Int 49; Int 54; Int 62; Int 65; Int 69).

Da die ZmWA als Querschnittsthema angelegt ist, kann es wichtig sein, hier einen abteilungs- und referatsübergreifenden Austausch und somit institutionelles Lernen zu fördern. Wie einige Interviews gezeigt haben, existiert keine eindeutige Richtlinie für die DOs, ZmWA-Aktivitäten im Rahmen der PPP-Kennung kontinuierlich zu dokumentieren (Int 35; Int 43; Int 49; Int 60). Dadurch werden die notwendigen Informationen von den Programmverantwortlichen nicht angemessen und zuverlässig zur Verfügung gestellt (Int 35; Int

49). Bei Anfragen aus dem Parlament oder von Evaluierungs- und Forschungsorganisationen kann so häufig nur ein verzerrtes Bild wiedergegeben werden (Int 35). Ferner wurde angemerkt, dass die PPP-Kennung zu eng gefasst sei und unterstützende Aktivitäten für die Privatwirtschaft wie Beratung oder *matchmaking* ausschließe (Int 60).

7.3 Operative Steuerung

Mitarbeitende der GIZ bewerten den internen Austausch sowie die Abstimmungsprozesse mit anderen ZmWA-relevanten Programmen bzw. Organisationseinheiten in den Zentralen und den Partnerländern grundsätzlich als gut bis sehr gut (Int 35; Int 36; Int 37; Int 38; Int 43; Int 44; Int 45; Int 46; Int 48). Beispielhaft wurden hier die Abteilungs-Fachtage (Int 43) und eine gemeinsame Projektentwicklung des Programms „Digitales Afrika" mit den GIAE (Int 38) angeführt.

Die Qualifikation des Personals als eine zentrale Ressource für die effektive operative Steuerung von Programmen wird von der Privatwirtschaft zum Teil kritisch beurteilt. Gesprächspartnerinnen und -partner aus der Privatwirtschaft bemängeln, dass es den Mitarbeitenden der GIZ sowohl in Deutschland als auch in den Partnerländern zum Teil an privatwirtschaftlichem Know-how fehlt (Int 3; Int 5: Int 13; Int 20; Int 22; Int 23; Int 29). In einigen Fällen lief die Zusammenarbeit jedoch hervorragend, da Unternehmer das „Glück gehabt" hätten, auf jemanden zu treffen, der über privatwirtschaftliches Know-how verfügte (Int 16; Int 23; Int 29). Wie die Interviews gezeigt haben, ist dies aber nicht die Regel.

Bei einigen GIZ-Mitarbeitenden in den Partnerländern zeigte sich fehlendes Prozesswissen zum Ablauf eines ZmWA-Projektes. Dies betraf sowohl vertragliche und methodische als auch inhaltliche Fragen (Int 50; Int 57). Bei vertraglichen Sachverhalten werden die Mitarbeitenden durch die Rechtsabteilung der GIZ-Zentrale unterstützt. Hier wurde jedoch in einzelnen Fällen bemängelt, dass die Prozesse und Zuständigkeiten zur Rechtsberatung den Mitarbeitenden nicht bekannt sind (Int 50). Der Umfang, in dem z. B. iEPW genutzt werden, hängt daher stark von den Mitarbeitenden vor Ort ab (Int 50). Es gibt darüber hinaus Hinweise von Unternehmen (Int 10; Int 19), dass das privatwirtschaftliche Know-how bei der DEG und bei der sequa[19] stärker verankert ist, was aufgrund der Wirtschaftsnähe dieser DOs plausibel erscheint. Ein Unternehmer äußerte sich wie folgt: „Mit der DEG sind wir sehr gut gefahren. Sie ist sachlich, offen, korrekt, effizient und spricht die Sprache der Unternehmer" (Int 19).

7.4 Wesentliche Ergebnisse

Die Verfahrensabläufe in der deutschen TZ sind nur zum Teil geeignet, die Privatwirtschaft im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit einzubinden. Die Evaluierung konnte einige Diskrepanzen im Hinblick auf Arbeitsprozesse und auf die strategische Planung der beiden Akteursgruppen aufzeigen. Bei der politisch-strategischen Steuerung besteht Verbesserungspotenzial mit Blick auf Personalressourcen, die strategische Ausrichtung sowie die Organisation des Portfolios. Bei der operativen Steuerung sind angemessene interne Abstimmungsprozesse in der GIZ positiv hervorzuheben. Privatwirtschaftliches Know-how ist unter den Mitarbeitenden nicht ausreichend etabliert.

- Die Verfahrensabläufe zur Einbindung der Privatwirtschaft sind häufig nicht kompatibel mit der Arbeitsweise der Privatwirtschaft. Dies lässt sich anhand folgender Faktoren verdeutlichen: (1) lange Dauer administrativer Verfahren in der TZ, (2) hoher Grad an Formalisierung bei Antragstellung und Berichterstattung, (3) wenig Flexibilität bei Projektaktivitäten und Bewilligungsfristen, (4) kurze Projektlaufzeiten und (5) Hindernisse bei Mehrfachförderung. Diese Faktoren werden von verschiedenen Seiten als hinderlich für die ZmWA wahrgenommen.

[19] *Das Import Promotion Desk hat 2017 den europäischen Unternehmensförderpreis gewonnen, weil es „auf herausragende Weise die Internationalisierung von kleinen und mittelständischen Unternehmen in den Partnerländern unterstützt" (https://www.importpromotiondesk.de/news/meldungen/, zugegriffen am 19.03.2018).*

- Die politisch-strategische Steuerung durch das BMZ ist nicht eindeutig zu bewerten. Auf der einen Seite wird sie von den DOs überwiegend als angemessen beurteilt. Die hohe Arbeitsteilung und der damit verbundene Fachaustausch im BMZ wird von den Mitarbeitenden als positiv wahrgenommen. Auf der anderen Seite erscheint die Steuerung aufgrund nicht ausreichender Personalressourcen und durch zum Teil fehlendes Verständnis der BMZ-Mitarbeitenden für unternehmerische Belange eingeschränkt.
- Bisher existiert kein Grundsatzpapier zur ZmWA. Ein solches könnte die entsprechende politische Positionierung deutlich machen, einem besseren Erwartungsmanagement gegenüber der Privatwirtschaft und der Öffentlichkeit dienlich sein und zu einer erhöhten Sensibilisierung der Mitarbeitenden beitragen.
- Unternehmen fühlen sich über das Portfolio der Kooperationsangebote unzureichend informiert. Dies liegt sowohl an der Größe des Portfolios als auch an der inadäquaten Aufbereitung der Informationen. Die AWE konnte die in sie gesetzten Erwartungen als Eingangsportal für die ZmW(A) bisher nicht erfüllen.
- Die Kooperationsform iEPW birgt Verbesserungspotenzial. Das bisherige Wissen und Interesse im BMZ zu dieser Kooperationsform ist vergleichsweise gering. Dies liegt u. a. an einer dezentralen Koordination und einer wenig systematischen Aufarbeitung von *good practices*.
- Es fehlt eine klare Richtlinie, die Mitarbeitende verpflichtet, im Rahmen von bilateralen Programmen durchgeführte ZmWA-Aktivitäten zu dokumentieren. Dadurch werden notwendige Informationen von Programmverantwortlichen in der GIZ nur unzureichend in entsprechende Datenbanken eingepflegt.
- Bei Mitarbeitenden der GIZ ist privatwirtschaftliches Know-how teilweise nicht ausreichend etabliert. Mitarbeitenden in den Partnerländern fehlt es daher teilweise an Kenntnissen, um ZmWA-Projekte angemessen anzubahnen, auszuhandeln und umzusetzen.

8. MENSCHENRECHTLICHE STANDARDS UND PRINZIPIEN, UMWELT- UND SOZIALSTANDARDS

Dieses Kapitel setzt sich mit Evaluierungsfrage 4 auseinander: „Inwieweit wird die Einhaltung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards durch die Programme, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, nachgehalten?“ Die Frage wurde wiederum in zwei Unterfragen unterteilt. Die erste davon setzt sich mit der grundsätzlichen Verankerung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards in der ZmWA der deutschen TZ auseinander. Zum anderen wird untersucht, inwieweit ein Monitoring für die Einhaltung der Standards und Prinzipien vorgesehen ist und auch durchgeführt wird.

Kasten 3 Menschenrechte und Umwelt- und Sozialstandards in der deutschen EZ

Deutschlands Entwicklungszusammenarbeit basiert auf dem Menschenrechtsansatz. Diese Ausrichtung, die Menschenrechte als Querschnittsthema in der deutschen EZ verankert, wird in zwei handlungsleitenden Dokumenten des BMZ dargelegt, dem Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ von 2011 (BMZ, 2011a) sowie dem darauf aufbauenden „Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit“ von 2013 (BMZ, 2013b).

Der Leitfaden erläutert, dass es sich bei den menschenrechtlichen Standards um die Rechte selbst (z. B. das Recht auf Nahrung) sowie ihre Kernelemente handelt. Zu den wichtigsten Kernelementen zählen die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Qualität und kulturelle Annehmbarkeit der Rechte. Bei den menschenrechtlichen Prinzipien handelt es sich um Partizipation und *Empowerment*, Nicht-Diskriminierung und Chancengleichheit, Transparenz sowie Rechenschaftspflicht (BMZ, 2013b). Dem entwicklungspolitischen Konzept von 2011 vorausgegangen sind die Entwicklungspolitischen Aktionspläne für Menschenrechte 2004–2007 (BMZ, 2004) und 2008–2010 (BMZ, 2010).[20] Mit dem ersten Aktionsplan bekannte sich das BMZ 2004 erstmals zu einem dezidierten Menschenrechtsansatz in der deutschen EZ (Wagner, 2017).

Der Begriff „Umwelt- und Sozialstandards“ hingegen ist weniger eindeutig definiert. Nach der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ sind Sozialstandards ein umfassender und allgemeiner Begriff für Standards bei der Ausgestaltung von Arbeitsverträgen und für Arbeitnehmerrechte (Bundesregierung, 2002). Sozialstandards können demnach sowohl durch völkerrechtliche Verträge auf der internationalen Ebene als auch über Verhaltenskodizes einzelner Unternehmen entwickelt werden. Die Breite des Begriffes „Sozialstandards“ wird auch in einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage deutlich: „Der Begriff internationale Sozialstandards trifft in seiner weiten Auslegung auf alle einschlägigen Konventionen, Regelungen und Vereinbarungen internationaler Organisationen (z. B. der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen, des Europarats und anderer multilateraler Institutionen) zu. Dieser Auslegung folgend wären grundsätzlich auch Vorschriften der EU oder zwischenstaatliche (multi- oder bilaterale) Vereinbarungen und Verträge zu betrachten“ (Bundesregierung, 2010, S. 3). Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) bezieht sich in einer Studie zu internationalen Arbeits- und Sozialstandards auf Kernarbeitsnormen und die dreigliedrige Grundsatzerklärung zu „multinationalen Unternehmen und Sozialpolitik“ der International Labour Organization (ILO), die Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie den Global Compact der UN (DGB, 2007).

Die Überschneidungen zwischen Sozialstandards und Menschenrechten sind sehr groß, wie auch vom BMZ („Soziale Mindeststandards sind Menschenrechte“[21]) und der Enquête-Kommission bestätigt: „Sozialstandards präzisieren und konkretisieren wirtschaftliche und soziale Menschenrechte“ (Bundesregierung, 2002, S. 170). Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte weist darauf hin, dass Umwelt- und Sozialstandards menschenrechtliche Mindeststandards reflektieren müssen.[22]

Das auf internationaler Ebene am häufigsten genannte Dokument in Bezug auf Sozialstandards sind die Kernarbeitsnormen der ILO. Weitere bedeutende Richtlinien sind die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft

[20] *Der Aktionsplan 2008–2010 war im Internet nicht mehr auffindbar. Die hier genannte Informationsbroschüre des BMZ dürfte nach Einschätzung des Evaluierungsteams aber die zentralen Aspekte des Aktionsplans wiedergeben.*

[21] *https://www.bmz.de/de/themen/Unternehmerische_Verantwortung/sozialstandards/kernarbeitsnormen/index.html*, zugegriffen am 05.03.2018.

[22] *http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/nachhaltigkeit/umwelt-und-sozialstandards/*, zugegriffen am 05.03.2018.

und Menschenrechte (OHCHR, 2011) sowie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (OECD, 2011). 2016 wurde von der Bundesregierung der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020 verabschiedet (Auswärtiges Amt, 2016). Er enthält konkrete Anforderungen, die Unternehmen erfüllen müssen, um ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen und beschreibt, auf welche Menschenrechte sie entlang ihrer Liefer- und Wertschöpfungsketten achten müssen.

Schließlich sind für den Agrarsektor auf internationaler Ebene noch die Freiwilligen Leitlinien Land (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests – VGGT) (FAO, 2012) sowie die Prinzipien für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Investitionen (Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems – RAI principles) (CFS, 2014) zu nennen.

8.1 Menschenrechtliche Standards und Prinzipien in den Programmen zur ZmWA

In Ergänzung zu den in Kasten 3 genannten relevanten internationalen und nationalen Dokumenten zu menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie Umwelt- und Sozialstandards flossen die in Kapitel 2 aufgeführten Dokumente in die Auswertung ein. Von besonderer Bedeutung für den Agrarsektor und den Fokus dieser Evaluierung ist hierbei der „Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor“ (BMZ, 2016b).

Im – derzeit gültigen und verbindlichen – Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ von 2011 finden sich einige Aspekte, die im Hinblick auf den Schutz und die Achtung von Menschenrechten in ZmWA-Projekten von Interesse sind (BMZ, 2011a):

- An einigen Stellen wird auf den Stellenwert der aktiven Förderung von Menschenrechten als einem Ziel der deutschen EZ hingewiesen und ihre Bedeutung für die Umsetzung anderer Ziele (z. B. Armutsreduzierung) unterstrichen; gleichzeitig wird angemerkt, dass durch Aktivitäten der EZ, etwa durch Investitionen und unternehmerische Tätigkeit, Menschenrechte auch beeinträchtigt werden können (BMZ, 2011a, S. 15).
- Der Agrarsektor wird als eines der Politikfelder hervorgehoben, in denen die Gefahr besteht, dass Menschenrechte nicht angemessen Berücksichtigung finden (BMZ, 2011a, S. 12).
- Das Konzept enthält folgende Aussage zur Prüfung menschenrechtlicher Risiken: „Im Vorfeld aller Vorhaben der bilateralen EZ (...) ist eine Prüfung menschenrechtlicher Risiken und Wirkungen vorzunehmen“ (BMZ, 2011a, S. 15).
- Bei der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft soll unter Verweis auf die UN-Leitlinien die Übernahme von Verantwortung zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten durch Unternehmen gestärkt und daher der Dialog mit der Privatwirtschaft und anderen relevanten Stakeholdern gesucht werden (BMZ, 2011a, S. 16).

Der Leitfaden von 2013 konkretisiert das Menschenrechtskonzept. Er betont die Verbindlichkeit zur Prüfung menschenrechtlicher Risiken, d. h. möglicher nicht-intendierter negativer Wirkungen, und positiver Wirkungen für die Erstellung von Programmvorschlägen und für alle Module der deutschen staatlichen EZ. Diese Prüfung ist von den Durchführungsorganisationen vorzunehmen. Der Leitfaden gibt zudem Anweisungen zur Prüfung konkreter menschenrechtlicher Risiken und Wirkungen in den einzelnen Schwerpunkten der deutschen EZ sowie Hinweise zur Vermeidung der Risiken. Zudem werden – in Ergänzung zur Vermeidung von Beeinträchtigungen – auch Ansätze für die Stärkung von Menschenrechten genannt. Für die Evaluierung ist in erster Linie der Schwerpunkt „Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft“ relevant, bis zu einem gewissen Grad aber auch der Schwerpunkt „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“. Die für diese beiden Schwerpunkte im Leitfaden aufgeführten Risiken sowie Möglichkeiten, diese zu vermeiden, aber auch Ansätze für die Stärkung von Menschenrechten sind im Detail in Anhang F aufgeführt. In den Interviews wurde vereinzelt angemerkt, dass der Leitfaden besonders für die Mitarbeitenden in den Außenstrukturen zu komplex bzw. seine Umsetzung nicht zu leisten ist (Int 54; Int 74; Int 75). Dieses Problem der Übertragung von in der Zentrale (in diesem Fall im BMZ) entwickelten Strategien auf die Umsetzungsebene wurde auch in anderen Ländern beobachtet (D'Hollander et al., 2013).

Das Konzept und der Leitfaden wurden in den Interviews sowohl im BMZ als auch in den DOs nur sehr selten als relevante Bezugspunkte erwähnt. Häufiger genannt wurde hingegen der oben erwähnte Referenzrahmen (BMZ, 2016b) (Int 36; Int 39; Int 42; Int 43; Int 50; Int 61; Int 62; Int 63; Int 67). Insgesamt wird der Referenzrahmen (RR) als positiv wahrgenommen, da er auf lediglich drei Seiten einen Orientierungsrahmen (daher auch der Name) bietet und zeigt, welche Aspekte es bei EPW im Agrarsektor zu berücksichtigen gilt. Obwohl er von Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern im BMZ und in den DOs häufig als Bezugspunkt für menschenrechtliche Belange genannt wurde, macht der RR kaum konkrete Angaben zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien bzw. von Umwelt- und Sozialstandards. Vielmehr wird in der Einführung festgestellt, dass es sich bei dem Dokument um eine „Ergänzung der international vereinbarten Standards sowie der Regeln und Vorschriften der deutschen Durchführungsorganisationen GIZ, DEG und sequa" handelt (BMZ, 2016b, S. 1). Konkret genannt werden zwei Absätze später lediglich die VGGT[23] und die RAI-Prinzipien[24]. Auch bei den zehn Kriterien, die der RR für die Durchführung von EPW entwickelt, spielen menschenrechtliche Aspekte bzw. Sozialstandards nur eine untergeordnete Rolle. So wird die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen unterstützt, und die „Projekte stellen sicher, dass sie ökologisch, sozial und wirtschaftlich nachhaltig sind" (BMZ, 2016b, S. 2).

In den für die Rekonstruktion der ToC analysierten übergeordneten strategischen Dokumenten und in den Dokumenten zur ZmW(A) finden Aspekte zur Beachtung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards erwartungsgemäß adäquate Erwähnung. Besonders der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) setzt sich intensiv mit der Aufteilung der Verantwortlichkeiten zur Beachtung menschenrechtlicher Aspekte zwischen Staat und Unternehmen auseinander (Auswärtiges Amt, 2016). Hierbei werden die Unternehmen explizit in die Pflicht genommen, ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen, doch wird auch darauf hingewiesen, dass Pflichtenträger der Menschenrechte nach wie vor die Staaten sind. Im Abschnitt zur Entwicklungspolitik findet das Menschenrechts-Konzept von 2011 Erwähnung, und es wird betont, dass die vertraglichen Anforderungen im develoPPP.de-Programm auf die Verbindlichkeit des Konzeptes ausgerichtet sind. Zudem wird eine weitere Anpassung der Anforderungen des Programms im Hinblick auf die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht angekündigt (Auswärtiges Amt, 2016, S. 15). Allerdings gab es zum NAP vereinzelte Stimmen, die sich enttäuscht zeigten und auf die fehlende Verbindlichkeit des Aktionsplans hinwiesen (Int 40; Int 59).

Eine Analyse der Programmdokumente der DOs zeigt auf, dass sich die einzelnen Programme auf unterschiedliche Regeln und Standards beziehen. Während z. B. das Aktionsbündnis für nachhaltige Bananen sehr umfassend dokumentiert, auf welche internationalen Richtlinien es sich beruft, finden sich im anderen Extrem für das develoPPP.de-Programm nur sehr vage Formulierungen. Demnach wird beispielsweise „eventuellen Risiken entgegengewirkt" (GIZ, 2012, S. 14), wobei der Themenbereich Menschenrechte nicht explizit erwähnt wird. Diese Aussagen liefern den am Programm teilnehmenden Unternehmen zunächst keinerlei konkrete Hinweise darauf, an welchen Richtlinien sie sich zu orientieren haben. Im EPW-Vertrag (DEG, sequa) bzw. in den ergänzenden Vertragsbedingungen (GIZ) findet sich dann die „Menschenrechtsklausel", die besagt, dass das jeweilige Unternehmen im Rahmen seiner EPW seiner menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen muss und soziale Mindeststandards einzuhalten hat.[25]

Die Grünen Innovationszentren als das derzeit zentrale Programm, in dem gemeinsam mit deutschen, internationalen und lokalen Partnern aus Privatwirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft die Förderung des Agrar- und Ernährungssektors unterstützt wird, beziehen sich neben dem *Do-no-harm*-Prinzip explizit auf die ILO-Kernarbeitsnormen und die UN-Leitlinien. Bei den menschenrechtlichen Standards werden die Unterstützung des Rechts auf Nahrung sowie die Unterstützung menschenrechtlicher Prinzipien wie Partizipation und Chancengleichheit gesondert hervorgehoben. Was über fast alle Programme hinweg auffällt,

[23] *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests (FAO, 2012).*

[24] *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems (CFS, 2014).*

[25] *Hierbei hat das Unternehmen die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der ILO sowie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu beachten.*

ist der fehlende Bezug auf das Menschenrechts-Konzept und den Leitfaden als handlungsleitende Dokumente der deutschen EZ zur Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien.

Besonders von den Durchführungsorganisationen wurde weniger auf verpflichtende Dokumente als vielmehr auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen hingewiesen, die besonders für das develoPPP.de-Programm das zentrale bzw. alleinige Verfahren zur Beachtung menschenrechtlicher Risiken darstellen (Int 35; Int 37; Int 38; Int 39; Int 44; Int 46; Int 62). Die Unternehmen unterschreiben die bereits erwähnte Menschenrechtsklausel, die in begründeten Fällen von der DO überprüft werden kann, was nach Erkenntnis dieser Evaluierung de facto jedoch in der Praxis bisher nicht stattgefunden hat. Dieser Fokus auf die Verpflichtungen der Unternehmen wurde auch bereits in der DEval-Evaluierung des develoPPP.de-Programms herausgestellt und kritisiert (Hartmann et al., 2017).

Konsistent mit jüngerer wissenschaftlicher Literatur zur deutschen EZ (Wagner, 2017) gibt es über alle Datenquellen hinweg plausible Hinweise darauf, dass menschenrechtliche Aspekte als wichtiges Querschnittsthema der deutschen EZ sowohl in der politisch-strategischen als auch besonders in der operativen Steuerung noch nicht in der Form integriert sind, wie es eigentlich laut Menschenrechts-Konzept und Leitfaden sowie anderer zentraler Dokumente der Fall sein sollte. Diese Einschätzung wurde durch Aussagen im BMZ und in der GIZ (Int 40; Int 63; Int 68) unterstützt. Das Problem der mangelnden Verankerung menschenrechtlicher Belange in der EZ scheint auch in anderen Institutionen ein Problem darzustellen (D'Hollander et al., 2013). In Analogie zur allgemeinen Steuerung von Programmen zur ZmWA gibt es auch für den menschenrechtlichen Bereich Hinweise darauf, dass die personellen Ressourcen im BMZ und in den DOs nicht ausreichend sind, um ein effektives Mainstreaming menschenrechtlicher Belange in die deutsche EZ zu verfolgen (Int 68; Wagner, 2017).

8.2 Prüfung und Monitoring menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in den Programmen zur ZmWA

Gemäß dem Menschenrechts-Konzept und dem darauf aufbauenden Leitfaden ist eine Prüfung menschenrechtlicher Risiken für alle Vorhaben der deutschen bilateralen EZ verpflichtend.[26] Diese Prüfung ist von den Durchführungsorganisationen vorzunehmen.[27] Bezüglich des Monitorings menschenrechtlicher Aspekte während der Durchführung sind die Aussagen in den Dokumenten hingegen sehr unkonkret: „Die Auswirkungen auf Menschenrechte sind in der Umsetzung von den Durchführungsorganisationen zu beobachten und darüber zu berichten" (BMZ, 2011a, S. 15) bzw. „Die im Leitfaden dargelegten menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten stellen auch die Grundlage für Berichte, Evaluierungen und Beschwerdeverfahren zum Thema dar" (BMZ, 2013b, S. 1).

GIZ und DEG als für die Durchführung von ZmWA-Vorhaben verantwortliche Organisationen bekennen sich ebenfalls zur Einhaltung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien bzw. von Umwelt- und Sozialstandards. So orientiert sich die GIZ in ihrer Nachhaltigkeitsrichtlinie an den Prinzipien des Global Compact in den Bereichen Arbeitsnormen, Umwelt, Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung (GIZ, 2017a, S. 2). Die Umwelt- und Sozialrichtlinie der DEG betont die Einhaltung und Einführung von Umwelt- und Sozialstandards als eine zentrale Komponente ihrer Aktivitäten. Sie arbeitet daher nur mit Unternehmen zusammen, die diese Werte ebenfalls teilen.[28] Zudem bekennt sich die DEG u. a. zur Einhaltung der Performance Standards der International Finance Corporation (IFC), der ILO-Kernarbeitsnormen und der Menschenrechtserklärung des Business & Human Rights Resource Centre.[29]

[26] *„Im Vorfeld aller Vorhaben der bilateralen EZ, vor allem aber bei Infrastrukturmaßnahmen, ist eine Prüfung menschenrechtlicher Risiken und Wirkungen vorzunehmen, etwa mit Blick auf notwendige Umsiedlungen und Enteignungen, Einbeziehung der lokalen Bevölkerung oder Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen." (BMZ, 2011a, S. 15)*

[27] *„Für die Erstellung von Programmvorschlägen ist die Prüfung der jeweils relevanten menschenrechtlichen Risiken und Wirkungen im Vorfeld aller Vorhaben und für alle Module der deutschen staatlichen EZ verpflichtende Aufgabe der Durchführungsorganisationen." (BMZ, 2013b, S. 1)*

[28] *https://www.deginvest.de/Internationale-Finanzierung/DEG/Über-uns/Was-wir-tun/DEG-Umwelt-und-Sozialrichtlinie/*, zuletzt zugegriffen am 16.02.18.

[29] *https://www.deginvest.de/Internationale-Finanzierung/DEG/Über-uns/Verantwortung/Unsere-Standards/*, zuletzt zugegriffen am 16.02.18.

In der GIZ wurde 2013 das *Business Partner Screening* (BPS) etabliert. Ziel dieses Verfahrens ist es, mögliche Risiken bei Kooperationen, Beauftragungen und Bezuschussungen bereits vor Projektbeginn zu identifizieren. Hierbei wird das geplante Vorhaben anhand eines Punktesystems in eine von drei Risikoklassen eingestuft. Zur Ermittlung der Risikoklasse setzt sich das BPS mit dem Unternehmen und seinem Tätigkeitsfeld sowie dem angedachten Projektkonzept auseinander, wobei die Einschätzung anhand von Internetrecherchen erfolgt. Hierbei wird auch der Bereich „Ethik und Menschenrechte" geprüft. Ein BPS muss für alle EPW und iEPW ab einem öffentlichen Beitrag von 200.000 Euro verpflichtend durchgeführt werden, für niedrigere Beiträge wird die Durchführung lediglich empfohlen. Eine Auswertung oder Studie zum BPS lag dem Evaluierungsteam leider nicht vor.

Aufbauend auf ihrer Nachhaltigkeitsrichtlinie sowie ihrer Genderstrategie hat die GIZ zudem 2016 ihr internes Safeguards+Gender(S+G)-Managementsystem etabliert. Es stellt den verbindlichen Mindeststandard für die Vorhaben[30] aller Geschäftsfelder und Auftraggeber der GIZ zur Prüfung externer Risiken und möglicher nicht-intendierter negativer Wirkungen in den Bereichen Umwelt, Klimaanpassung und -minderung, Konflikt und Kontextsensibilität, Menschenrechte sowie Gender dar (GIZ, 2016). Beim S+G-Managementsystem handelt es sich um ein umfassendes System, das erst vor kurzem angelaufen ist und dessen vollständige Integration in die Arbeit der GIZ noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Belastbare Daten zu Wirkungen des Systems liegen dementsprechend noch nicht vor. Einen Überblick über das S+G-Managementsystem gibt Kasten 4.

Kasten 4 Safeguards+Gender-Managementsystem

Das im Dezember 2016 verpflichtend eingeführte Instrument fasst bestehende entwicklungspolitische Vorgaben aus den Bereichen Umwelt, Klima, Konflikt- und Kontextsensibilität, Menschenrechte sowie Gender zu einem umfassenden, GIZ-eigenen System mit konkreten Handlungsanweisungen und Gültigkeit für alle Auftraggeber und in allen Geschäftsbereichen zusammen. Neben dieser Vereinheitlichung und Systematisierung besteht eine hauptsächliche Neuerung in der Schaffung einer neuen Einheit (S+G-Desk) in der GIZ. Diese ist u. a. für die Plausibilitätsprüfung der vorgenommenen Prüfungen, S+G-bezogene Kommunikation sowie die konzeptionelle Weiterentwicklung des neuen Systems verantwortlich. Die Verbindlichkeit des Safeguards+Gender-Managementsystems bezieht sich auf Vorhaben ab einer Wertgrenze von 1 Mio. Euro, bei Partnerschaften mit der Wirtschaft ab 200.000 Euro. Die erste Wertgrenze ist zunächst gezielt gesetzt worden und soll nach einer gewissen Zeit überprüft werden, die zweite wurde aus dem EPW-Bereich (develoPPP.de) in Anlehnung an das *Business Partner Screening* (BPS) übernommen (Int 58).

Die Prüfung eines Vorhabens besteht jeweils aus zwei Schritten, einer Vorprüfung und einer vertieften Prüfung. Letztere kommt nur zur Anwendung, wenn es bei der Vorprüfung Hinweise auf erhebliche Risiken gab. Die Durchführung der Prüfungen obliegt der bzw. dem Auftragsverantwortlichen, die hierbei durch das S+G-Desk unterstützt werden. Der Zeitaufwand für die beiden Prüfungen – über alle Bereiche hinweg – wurde für alle *Safeguards* mit etwa einem halben Arbeitstag für die Vorprüfung und 1–5 Tagen für die vertiefte Prüfung angegeben. Die Dauer ist auch von den Kenntnissen der/des AV zu den verschiedenen *Safeguard*-Bereichen und ihren/seinen Landeskenntnissen abhängig (Int 58). Von einer Person in der GIZ wurde angemerkt, dass die Anwendung der *Safeguards* den Angebotsprozess um etwa vier Wochen verlängert und zusätzliche Kosten für Gutachter nach sich zieht (Int 46).

Das Safeguards+Gender-Managementsystem kommt in allen Phasen eines Vorhabens des GIZ-Auftragsmanagements zur Anwendung (Auftragsklärung und Vorbereitung, Angebotserstellung und Akquisition, Durchführung, Abschluss); zum jetzigen Zeitpunkt ist es jedoch nur für die ersten beiden Phasen konzipiert und in der praktischen Anwendung. Zu den Sektorarbeitshilfen mit Anwendungsbeispielen, die laut Allgemeiner Arbeitshilfe existieren, konnten keine weitergehenden Informationen bezüglich der Sektoren und Inhalte generiert werden.

[30] *„Vorhaben im Sinne der Arbeitshilfe sind Programme und Projekte sowie Maßnahmen." (GIZ, 2016, S. 4)*

Mit dem *Safeguard* zu Menschenrechten soll sichergestellt werden, dass Vorhaben keine nicht-intendierten negativen Wirkungen auf die Ausübung von Menschenrechten hervorrufen bzw. verstärken. Außerdem sollen bei BMZ-Vorhaben im Menschenrechts-Bereich neben den Risiken auch mögliche Wirkungen geprüft werden. Für die Prüfung möglicher nicht-intendierter negativer Wirkungen auf Menschenrechte kann inhaltlich der Menschenrechts-Leitfaden des BMZ als Orientierung dienen (GIZ, 2017b; auch Int 68).

Wie oben dargestellt, bleiben die über das Safeguards+Gender-Managementsystem hinausgehenden Anforderungen der Auftraggeber unberührt. Dementsprechend sind BMZ-Vorhaben neben möglichen nicht-intendierten negativen Wirkungen auch auf ihre intendierten positiven menschenrechtlichen Wirkungen zu prüfen. Wenn hiernach in der Vorprüfung kein Beitrag zu menschenrechtlichen Wirkungen identifiziert werden kann, „sind in der weiteren Konzeption des Vorhabens Beiträge zur Förderung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien zu identifizieren und zu integrieren" (GIZ, 2017b, S. 9). Die Arbeitshilfe zum *Safeguard* Menschenrechte äußert sich auch explizit zur Notwendigkeit einer Prüfung von Vorhaben, die unterhalb der oben angegebenen Wertgrenzen liegen. Unter Verweis auf das Menschenrechts-Konzept und den Menschenrechts-Leitfaden des BMZ sowie die BMZ-Handreichung zur Erstellung von Programmvorschlägen kommentiert die Arbeitshilfe wie folgt:

„Das BMZ hat hierfür keine Untergrenze oder ähnliche Anwendungskriterien definiert. Daraus folgt, dass auch dort, wo das Safeguards+Gender-Managementsystem nicht anwendbar ist, menschenrechtliche Risiken und Wirkungen des geplanten Vorhabens zu prüfen und die Ergebnisse in den Programmvorschlag bzw. die Vorhabenskonzeption zu integrieren sind. Für diese Prüfung gibt es keine Formatvorlage; die Fragen aus der Vorprüfung/Checkliste können aber als Anhaltspunkt dienen. Inhaltlich ist der Leitfaden Menschenrechte maßgeblich" (GIZ, 2017b, S. 9).

Zum Monitoring während der Durchführung bleibt die Arbeitshilfe im derzeitigem Stand noch sehr vage: Es wird lediglich angemerkt, dass bei der vertieften Prüfung auch anzugeben ist, wie mögliche nicht-intendierte negative Wirkungen im Rahmen des Wirkungsmonitorings beobachtet werden können.

Das Safeguards+Gender-Managementsystem stellt ein deutlich umfangreicheres System dar als das oben erwähnte BPS. Inwiefern das BPS in das Safeguards+Gender-Managementsystem integriert wird oder ob es komplett durch dieses ersetzt wird, stand zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht fest.

Im Zuge der Datenerhebung und -analyse stellten sich drei zentrale Fragen bzw. Fragenkomplexe heraus, zu denen es bei den interviewten Personen teilweise stark divergierende Meinungen gab, auch innerhalb einzelner Institutionen:

- Wie umfangreich bzw. detailliert muss die Ex-ante-Prüfung menschenrechtlicher Risiken bzw. der Einhaltung von Standards und Prinzipien erfolgen? Wie intensiv muss ein Monitoring zu menschenrechtlichen Risiken bzw. Standards und Prinzipien während der Durchführung eines Projektes sein?
- Liegt die Verantwortung zur Überprüfung, ob menschenrechtliche Risiken vermieden werden, bei den Unternehmen oder der TZ?
- Was müssen ZmWA-Projekte leisten können? Ist die Verfolgung eines *Do-no-harm*-Ansatzes ausreichend, oder müssen die Projekte auch zur Förderung von Menschenrechten beitragen?

8.2.1 Prüfung und Monitoring menschenrechtlicher Standards und Prinzipien

Gefragt nach der Notwendigkeit einer detaillierten Prüfung und eines Monitorings, betonten Vertreterinnen und Vertreter von BMZ und DOs den Aufwand, der sich aus einer umfassenderen menschenrechtlichen Prüfung für ZmWA-Projekte ergibt. Dies gilt besonders, wenn es sich um kleinvolumige Projekte handelt, wie sie beispielsweise im Rahmen des develoPPP.de-Programms durchgeführt werden (Int 37; Int 39; Int 61; Int 62). Ein weiteres Argument gegen die Durchführung umfangreicher Prüfungen zielt eher auf die Meta-Ebene: Derartige Prüfungen würden die Unternehmen unter einen Generalverdacht stellen (Int 67), was wiederum dem partnerschaftlichen Gedanken in der ZmWA widerspreche (Int 50). Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch der häufig genannte Hinweis von TZ-Mitarbeitenden auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen, die bereits im vorigen Abschnitt erwähnt wurden; diese würden weitere Aktivitäten von Seiten der TZ zumindest in einzelnen Programmen überflüssig machen (Int 37; Int 38; Int 39; Int 41; Int 44; Int 52).

Diese Einschätzung wurde von vielen Unternehmen geteilt. Hierbei wurde auch auf eine Besonderheit des Agrarsektors verwiesen: Unternehmen im Agrar- und Ernährungsbereich stehen unter einem gewissen Druck der Öffentlichkeit, bestimmte Umwelt- und Sozialstandards einzuhalten. Dieser Druck wird sowohl von Verbraucherinnen und Verbrauchern als auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgeübt. Dies zeigte sich in den Interviews mit den Unternehmen, von denen viele Mitglieder in verschiedenen branchenspezifischen und branchenunabhängigen Initiativen sind. Beispiele, die in den Interviews erwähnt wurden, sind das Forum Nachhaltige Entwicklung der Deutschen Wirtschaft (Econsense[31]) oder CSR Europe – The European Business Network for Corporate Social Responsibility.[32] Interessant ist in diesem Zusammenhang auch das Zusatzmodul „GRASP" (GlobalG.A.P. Risk Assessment on Social Practice) von GlobalG.A.P., das die Einhaltung von Sozialstandards abprüft und an dessen Entwicklung die GIZ beteiligt war.[33]

Aus der Teilnahme der Unternehmen an verschiedenen Initiativen wurde von einigen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern besonders aus der GIZ abgeleitet, dass eine Kontrolle der Unternehmensaktivitäten nicht nötig sei, da die Unternehmen sowieso den jeweiligen Standards verpflichtet seien und diese – und sei es nur aus Angst vor Reputationsverlust – dementsprechend einhielten (Int 35; Int 41; Int 50; Int 52). Die Einhaltung bestimmter Umwelt- und Sozialstandards kann im Ernährungs-Bereich sogar die positive Auswirkung haben, dass das Produkt für die Kundinnen und Kunden attraktiver wird (z. B. über entsprechende Siegel). Andere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, die nicht aus dem landwirtschaftlichen Bereich kamen, hatten auf diesen Aspekt eine vollkommen andere Sicht: Ihrer Einschätzung nach halten sich Unternehmen unabhängig vom Sektor nicht von selber an Standards und Richtlinien, sondern müssen hierfür zumindest erst sensibilisiert werden (Int 59; Int 65; Int 70; Wagner, 2017). Im BMZ wurde die Meinung geäußert, dass die positiven Entwicklungen bei vielen Unternehmen auf einer stärkeren Kontrolle durch die TZ beruhen (Int 70). Vereinzelt wurde angemerkt, dass die Sensibilisierung für die Bedeutung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien bzw. Umwelt- und Sozialstandards und die Unterstützung der Unternehmen bei ihrer Einhaltung eine wichtige Aufgabe der TZ sei (Int 57; Int 62; Int 65; Int 68). In diesem Zusammenhang wurde auf die Prozesse verwiesen, die für die Sensibilisierung und Unterstützung von Unternehmen in den vergangenen Jahren ins Leben gerufen wurden. Hier ist besonders der im Oktober 2017 etablierte Helpdesk Nachhaltigkeit der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung zu nennen, aber auch das Deutsche Global Compact Netzwerk (DGCN), das Business and Human Rights Resource Centre oder Online-Lernkurse des BMZ.

Andererseits gab es Stimmen, die die Selbstverpflichtungen der Unternehmen, mit denen die Programme überwiegend agieren, unter Hinweis auf die bestehenden Verpflichtungen für die TZ für nicht ausreichend halten und auf das Vorhandensein unaufwändiger Instrumente für die Ex-ante-Prüfung menschenrechtlicher Risiken hinwiesen (Int 40; Int 68). Zudem rechtfertige der Hinweis auf den administrativen, finanziellen und zeitlichen Aufwand nicht die Inkaufnahme der Verletzung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in der TZ (Int 40; Int 68). Konkrete Hinweise auf ein erhöhtes Risiko von ZmWA-Projekten im Vergleich zu „normaler" bilateraler TZ fanden sich in den Interviews mit BMZ und GIZ allerdings kaum; es wurde lediglich auf das bestehende Macht- und Informationsungleichgewicht zwischen den Unternehmen und den Zielgruppen der TZ hingewiesen, ein Aspekt, der ja auch unabhängig von menschenrechtlichen Fragestellungen als ein mögliches Problem der ZmWA identifiziert wurde (siehe Kapitel 2.3 und 6.3). Von Seiten der zivilgesellschaftlichen Organisationen wurde besonders auf Konflikte um Land und Wasser sowie das Recht auf Nahrung (Int 76; Int 79) und auf grundsätzliche Interessenkonflikte zwischen Privatwirtschaft und Zielgruppen der TZ (Int 74; Int 75) hingewiesen.

Zusammenfassend betrachtet, hat sich der überwiegende Teil der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner gegen ein umfassenderes Monitoring als bisher ausgesprochen. Die Aussagen innerhalb der GIZ zu Umfang und Qualität des Monitorings variierten sehr stark und reichen von der Aussage „Es findet kein Monitoring statt" bis hin zu einem „guten und ausreichenden Monitoring" (Int 35; Int 37; Int 38; Int 39; Int 41; Int 42; Int 43; Int 44; Int 46; Int 47; Int 48; Int 50; Int 54; Int 56; Int 57). Einige Gesprächspartnerinnen und

[31] *http://www.econsense.de/de*, zuletzt zugegriffen am 20.02.18.

[32] *https://www.csreurope.org/*, zuletzt zugegriffen am 20.02.18.

[33] *http://www.globalgap.org/export/sites/default/.content/.galleries/documents/160404_GRASP_Booklet_en.pdf*, zuletzt zugegriffen am 20.02.18.

Gesprächspartner gehen davon aus, dass sie menschenrechtliche Verletzungen bemerken würden, wenn diese stattfänden (Int 52; Int 62); dies kann aber nicht als ein systematisches Monitoring aufgefasst werden. Über alle Interviews hinweg hat sich der Eindruck verfestigt, dass in den verschiedenen Formen der ZmWA – unter Berufung auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen und den Aufwand – oftmals keinerlei Prüfung und Monitoring der menschenrechtlichen Risiken durch die DOs stattfindet. Vor dem Hintergrund der bestehenden Verpflichtungen der DOs, der potenziellen Risiken im Agrarsektor und in der nachhaltigen Wirtschaftsförderung (siehe BMZ-Leitfaden und Anhang F) sowie der Einbindung der Privatwirtschaft als eines vergleichsweise neuen Akteurs, der nicht automatisch den Zielen der TZ verpflichtet ist, ist diese Vorgehensweise als kritisch anzusehen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine etwaige Beeinträchtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in der bestehenden Praxis von den DOs bemerkt wird, wenn nicht von anderen Akteuren Hinweise auf mögliche Verletzungen eingehen.

8.2.2 Verantwortlichkeit für die Prüfung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien

Auch die Frage, welcher Akteur bei ZmWA-Vorhaben für Prüfung und Monitoring verantwortlich ist, wurde unterschiedlich beantwortet. Wenn man sich auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen beruft, würden Prüfung und Monitoring bei den Unternehmen liegen; das Safeguards+Gender-Managementsystem hingegen weist der GIZ hierbei klar die Verantwortung zu. Nach Prinzip 18 der UN-Leitprinzipien sind Wirtschaftsunternehmen dazu verpflichtet, „alle tatsächlichen oder potenziellen nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen [zu] ermitteln und [zu] bewerten, an denen sie entweder durch ihre eigene Tätigkeit oder durch ihre Geschäftsbeziehungen beteiligt sind. Dieses Verfahren sollte: (a) sich auf internes und/oder unabhängiges externes Fachwissen auf dem Gebiet der Menschenrechte stützen; (b) sinnvolle Konsultationen mit potenziell betroffenen Gruppen und anderen in Betracht kommenden Stakeholdern umfassen, die der Größe des Wirtschaftsunternehmens und der Art und dem Kontext seiner Geschäftstätigkeit Rechnung tragen“ (DGCN, 2014, S. 22). Auf die Notwendigkeit, lokale Akteure für Prüfung und Monitoring menschenrechtlicher Risiken bei TZ-Projekten einzubinden, wurde auch in den Interviews (Int 68) und in der Literatur (D’Hollander et al., 2013) hingewiesen. Zudem existieren konkrete Ansätze, die sich mit einer solchen Integration lokaler Stakeholder auseinandersetzen (Hamm und Scheper, 2011). In den Kommentaren zu Prinzip 18 der UN-Leitprinzipien wird u. a. erläutert, dass diese Prüfung während der Dauer einer Tätigkeit in regelmäßigen Abständen wiederholt werden soll (DGCN, 2014, S. 23), was bedeutet, dass ein Monitoring stattfinden soll. Prinzip 19 erläutert, dass die Unternehmen basierend auf ihren Prüfungen entsprechende Maßnahmen implementieren sollen, um nachteilige menschenrechtliche Auswirkungen zu verhüten und zu mindern (DGCN, 2014, S. 24).

Was sich somit bereits in den letzten Jahren auch international angedeutet hat, wurde durch die Verabschiedung des NAP nun auch in Deutschland grundsätzlich konkreter, nämlich eine stärkere Verantwortung der Unternehmen zur Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht. Es ist somit davon auszugehen, dass in naher Zukunft Verantwortlichkeiten auch in der deutschen TZ anders verteilt werden bzw. dass Unternehmen stärker in die Pflicht genommen werden, wie es der NAP in Aussicht stellt. So müssen die Unternehmen, angelehnt an das oben zitierte Prinzip 18 der UN-Leitprinzipien, „Verfahren zur Ermittlung tatsächlicher und potenziell nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte“ (Auswärtiges Amt, 2016, S. 8) aufsetzen. In der internationalen Debatte werden diese Verfahren unter dem Begriff *Human Rights Impact Assessment* (HRIA) diskutiert. Weder die UN-Leitprinzipien noch der NAP machen konkrete Aussagen dazu, welche Form diese Verfahren haben sollen. Der NAP bemerkt in Bezug auf die unternehmerische Sorgfaltspflicht lediglich, dass „je nach Größe des Unternehmens, der Art des Produktes oder der Dienstleistung, dem potenziellen Risiko menschenrechtlich besonders nachteiliger Auswirkungen sowie dem Kontext der Geschäftstätigkeit (…) die zu ergreifenden Maßnahmen von unterschiedlicher Tragweite sein [sollten]“ (Auswärtiges Amt, 2016, S. 7). Da den Unternehmen derzeit viele Freiheiten gelassen werden, verfolgen sie sehr unterschiedliche Herangehensweisen, die von einem einheitlichen Vorgehen (noch) weit entfernt sind (DGCN und DIMR, 2015; Hamm und Scheper, 2011). Aufgrund der Komplexität des Themas stellt sich die Frage, ob viele Unternehmen, und hier besonders kleinere, die über weniger Ressourcen verfügen, um sich ausgiebig mit menschenrechtlichen Fragestellungen zu beschäftigen, nicht von konkreteren Handlungsempfehlungen oder sogar Regelungen profitieren würden. Durch eine stärkere Beratung und Begleitung könnten Unternehmen, die mit der TZ kooperieren, von den Kenntnissen der DOs vor Ort im Menschenrechtsbereich bzw. zur Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards profitieren.

Unternehmen im Agrarsektor sind in mehr oder weniger komplexe Wertschöpfungsketten eingebunden. Hierzu gab es unterschiedliche Ansichten dazu, wie realistisch es ist, dass eine Prüfung menschenrechtlicher Risiken die gesamte Kette abdeckt, oder ob es ausreichend ist, dass sie sich auf die direkten Geschäftspartner konzentriert. Sogar von Seiten der Zivilgesellschaft wurde bezweifelt, dass ein umfangreiches Monitoring tatsächlich zu realisieren ist; das derzeitige Vorgehen sei jedoch nicht ausreichend (Int 74). Die Befürworterinnen und Befürworter einer umfassenden Prüfung der gesamten Kette schlugen vor, dass gewisse Wertschöpfungsketten, wenn sie nicht zu kontrollieren seien, im Rahmen der TZ potenziell nicht gefördert werden dürfen (Int 40); zumindest sollten potenziell risikoreiche oder großvolumige Ketten genauer geprüft werden (Int 59). Von Seiten der Unternehmen wurde vereinzelt darauf hingewiesen, dass ein Monitoring der gesamten Kette nicht zu leisten ist (Int 15; Int 34). Der NAP äußert sich zum Menschenrechtsschutz in Liefer- und Wertschöpfungsketten, bleibt hierbei aber vergleichsweise vage: „Die Bundesregierung erwartet, dass Unternehmen dennoch ihrer Verantwortung zur menschenrechtlichen Sorgfalt nachkommen und entsprechende Managementinstrumente schaffen und anwenden, die das Risiko, an negativen Auswirkungen beteiligt zu sein, minimieren“ (Auswärtiges Amt, 2016, S. 19). Informationen zum aktuellen Umsetzungsstand des NAP lagen dem Evaluierungsteam nicht vor.

Diese Ausführungen weisen der Privatwirtschaft ebenfalls eindeutig eine Verantwortlichkeit für die Minimierung menschenrechtlicher Risiken zu. Es stellt sich somit die Frage, welcher der beiden Akteure in ZmWA-Projekten letztendlich die Verantwortung trägt; hierzu gibt es keinerlei Aussagen in den analysierten Dokumenten, und auch die Interviews konnten diesbezüglich keine Klarheit schaffen. In den Interviews besonders mit BMZ-Mitarbeitenden bezüglich der unterschiedlichen Verfahrensabläufe von TZ und Unternehmen wurde darauf hingewiesen, dass die TZ mit öffentlichen Geldern arbeitet und sich an viele Vorgaben halten muss; daher müsse sie gewissenhaft prüfen, ob die Werte der deutschen TZ verfolgt werden (Int 63; Int 65; Int 67; Int 69). Überträgt man diesen Ansatz auch auf menschenrechtliche Fragestellungen, so ergibt sich auch diesbezüglich die Notwendigkeit einer umfassenderen Prüfung menschenrechtlicher Risiken durch die DOs als Initiatoren der Programme – unter Einbeziehung der Unternehmen.

8.2.3 Stärkung von Menschenrechten in ZmWA-Projekten

Sowohl der BMZ-Leitfaden als auch das S+G-Managementsystem der GIZ konzentrieren sich primär auf die Vermeidung bzw. Minimierung menschenrechtlicher Risiken, sehen aber auch vor, dass Vorhaben der deutschen TZ zusätzlich zur Stärkung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien beitragen sollen.[34] Unternehmen verfolgen allerdings in erster Linie ihre unternehmerischen Ziele, die unter Umständen nicht mit den entwicklungspolitischen Zielen übereinstimmen, wie bereits in Kapitel 6 dargelegt. Ein Teil der Ansätze zur Stärkung menschenrechtlicher Aspekte lässt sich unter dem Prinzip der besonderen Berücksichtigung marginalisierter Gruppen zusammenfassen (*leave no one behind*). Aus keiner der analysierten Datenquellen wird klar, was ZmWA-Projekte hier wirklich leisten können müssen, damit sie zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele und zur Stärkung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien beitragen, und inwiefern sie von betriebswirtschaftlichem Interesse für die Unternehmen sind.[35] Die WSK-Evaluierung des DEval hat diesbezüglich bereits den Hinweis geliefert, dass Ansätze zur Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten nicht geeignet sind, zur Förderung der in extremer Armut lebenden Bevölkerungsschichten beizutragen (Kaplan et al., 2016a).

8.2.4 Abschließende Bewertung

Der im Abschnitt 8.1 dargestellte Eindruck, dass menschenrechtliche Aspekte als wichtiges Querschnittsthema der deutschen EZ sowohl in der politisch-strategischen als auch besonders in der operativen Steuerung noch nicht adäquat Berücksichtigung finden, hat sich auch in Bezug auf die Prüfung und das Monitoring menschenrechtlicher Risiken bestätigt. So wurde auch auf die fehlenden Kapazitäten in BMZ und GIZ

[34] *In der Allgemeinen Arbeitshilfe findet sich hierzu: „Für die Safeguards Umwelt, Klima (…), Menschenrechte sowie Konflikt und Kontextsensibilität werden für BMZ-Vorhaben zusätzlich zu Risiken auch Potenziale geprüft. Für Menschenrechte sind die hier festgestellten Potenziale unmittelbar in den Programmvorschlag aufzunehmen; eine vertiefte Prüfung findet nur für Risiken, nicht für Potenziale statt.“ (GIZ, 2016, S. 14)*

[35] *Projekte, die die Zertifizierung gemäß bestimmter Umwelt- und Sozialstandards zum Ziel haben, stellen hierbei einen Sonderfall dar.*

hingewiesen, um die Verankerung von Menschenrechten als Querschnittsthema der deutschen EZ angemessen zu fördern und eine angemessene Prüfung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien sicherzustellen (Int 40; Int 68; siehe auch Wagner (2017)). Interessant waren in diesem Zusammenhang besonders die Aussagen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Außenstrukturen der GIZ, die ein sehr uneinheitliches Bild der Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte zutage brachten (Int 51; Int 54; Int 56; Int 57). Dies wurde teilweise mit der hohen Komplexität der Dokumente (MR-Leitfaden) für die Außenstrukturen begründet (Int 54). Ob die Einführung des GIZ-internen Safeguards+Gender-Managementsystems positive Änderungen in Bezug auf die Prüfung und das Monitoring menschenrechtlicher Risiken mit sich bringt, konnte im Rahmen dieser Evaluierung nicht untersucht werden, da zum Zeitpunkt der Datenerhebung und -analyse noch keine Erfahrungen zu dem System vorlagen.

Bereits in Kapitel 7.1 wurde darauf hingewiesen, dass ZmWA-Projekte eine größere Flexibilität und längere Laufzeit benötigen als bisherige Standards in der deutschen TZ. Selbst wenn man anstrebt, den Aufwand für Prüfung und Monitoring in einem überschaubaren Rahmen zu halten, werden eine angemessene Verankerung des Menschenrechtsansatzes in ZmWA-Projekten und die Schaffung von Transparenz gewisse personelle, finanzielle und zeitliche Ressourcen in Anspruch nehmen.

8.3 Wesentliche Ergebnisse

In ZmWA-Projekten wird in Bezug auf die Minimierung menschenrechtlicher Risiken in erster Linie auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen verwiesen, während Prüfung und Monitoring durch die DOs nicht umfassend und systematisch stattfinden. Dieses Vorgehen kann nicht gewährleisten, dass eine etwaige Beeinträchtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien durch die DOs bemerkt wird. Die in Bezug auf menschenrechtliche Fragestellungen relevanten Dokumente machen nur vage Aussagen dazu, wie die Prüfung durch die DOs und die Unternehmen durchzuführen ist.

- Der „Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor“ als ein zentrales Dokument im Hinblick auf die Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in der ZmWA bleibt in seinen Ausführungen sehr wenig konkret. Auch hieraus sind ohne die Konsultation weiterer Dokumente aus BMZ und den DOs keine konkreten Rückschlüsse auf Regelungen zu ziehen, die es im Rahmen der ZmWA zu beachten gilt.
- Die Angaben zu den Erfordernissen für das Monitoring menschenrechtlicher Risiken sind sowohl in den handlungsleitenden Dokumenten des BMZ (Menschenrechts-Konzept und -Leitfaden) als auch in den Instrumenten der GIZ zur Abschätzung menschenrechtlicher Risiken sehr vage gehalten; hieraus lassen sich keinerlei Schlussfolgerungen ziehen, wie das Monitoring konkret ausgestaltet werden sollte.
- Sowohl die Durchführungsorganisationen als auch die Unternehmen sind zur Prüfung und zum Monitoring menschenrechtlicher Risiken verpflichtet. Dieser Verpflichtung kommt die TZ in Projekten, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, derzeit nicht adäquat nach. Der von Seiten der GIZ angebrachte Verweis auf die Selbstverpflichtungen der Unternehmen ist als nicht ausreichend anzusehen, um die Minimierung menschenrechtlicher Risiken bei Projekten, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, gewährleisten zu können.
- Die Verantwortung für die Prüfung und das Monitoring menschenrechtlicher Risiken in Programmen der TZ, in denen mit der Privatwirtschaft kooperiert wird, liegt letztendlich bei den DOs als Initiatoren der Programme. Sie müssen sicherstellen, dass die Werte der EZ in den Projekten und Programmen berücksichtigt werden. Die gemeinsame Durchführung der menschenrechtlichen Prüfung durch TZ und Unternehmen unter Hinzuziehung lokaler Stakeholder könnte ein Weg sein, Synergien zu nutzen und den Aufwand für alle Beteiligten in Grenzen zu halten.
- Mit dem Safeguards+Gender-Managementsystem hat die GIZ im Dezember 2016 ein internes verbindliches Instrument eingeführt. Dieses scheint geeignet, im Rahmen einer vergleichsweise unaufwändi-

gen Prüfung die Minimierung menschenrechtlicher Risiken in der Planung und während der Durchführung von Projekten zu gewährleisten. Da es sich hierbei um ein vergleichsweise junges Instrument handelt, liegen noch keine Auswertungen hierzu vor.

- Es hat sich der Eindruck verfestigt, dass menschenrechtliche Aspekte als wichtiges Querschnittsthema der deutschen EZ sowohl in der politisch-strategischen als auch in der operativen Steuerung noch nicht in der Form Berücksichtigung finden, wie dies gemäß dem Menschenrechts-Konzept und -Leitfaden der Fall sein sollte. Gründe hierfür sind die Komplexität des Themas sowie fehlende personelle Ressourcen in BMZ und GIZ.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Das Thema „Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor“ wird in der deutschen EZ in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Es gibt eine Vielzahl von neueren strategischen Rahmendokumenten (etwa den Marshallplan mit Afrika aus dem Jahr 2017 oder den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD aus dem Februar 2018), die den Willen der Bundesregierung und des BMZ zur Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen bekräftigen. Auch wurde mit der Gründung der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung 2016 ein Zeichen dafür gesetzt, dass es Unternehmen erleichtert werden soll, Kooperationen mit der EZ einzugehen. Sowohl der Marshallplan als auch die Gründung der Grünen Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft unterstreichen die Bedeutung, die dem Agrarsektor bei der Zusammenarbeit mit Unternehmen für die wirtschaftliche Entwicklung des afrikanischen Kontinents zugewiesen wird.

Trotz dieser zunehmenden Bedeutung existiert noch keine systematische Analyse des deutschen Portfolios zur ZmWA. Zudem gibt es bisher nur wenig Erkenntnisse darüber, ob die Zusammenarbeit mit Unternehmen grundsätzlich geeignet ist, einen Mehrwert zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele zu leisten. Ein Ziel dieser Evaluierung war es daher, die strategische Ausrichtung der deutschen Technischen Zusammenarbeit zur ZmWA und die Programme, über die dieser Ansatz in der TZ umgesetzt wird, systematisch aufzuarbeiten. Dabei zeigte sich, dass die Mehrheit der für ZmWA relevanten Programme von der GIZ umgesetzt wird (s. auch Anhang B). Sie steht damit im Fokus der Evaluierung, während DEG und sequa aufgrund ihrer relativ kleinen Anteile am Portfolio im Rahmen der Evaluierung eine weniger prominente Rolle einnehmen. Weiterhin hat sich die Evaluierung über die Erfassung der Sichtweisen der verschiedenen Akteure dem entwicklungspolitischen Mehrwert der ZmWA genähert und Herausforderungen in der Umsetzung beleuchtet.

Die Zusammenarbeit der EZ mit deutschen und internationalen Unternehmen wird von einigen zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisch gesehen. Sie bezweifeln, dass insbesondere im Agrarsektor Projekte, in denen mit Unternehmen kooperiert wird, positive Wirkungen für die Zielgruppen der EZ generieren, da sie zu stark auf die Bedürfnisse der Unternehmen ausgerichtet seien. Zudem befürchten die Organisationen, dass es durch die Integration der Privatwirtschaft zur Verletzung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien kommt. Zu konkreten nicht-intendierten negativen Wirkungen kann die Evaluierung keine Aussagen treffen, sie hat sich vielmehr mit der Frage auseinandergesetzt, welche Vorkehrungen die deutsche staatliche TZ getroffen hat, um menschenrechtliche Risiken rechtzeitig zu identifizieren und sie dann in einem nächsten Schritt minimieren zu können.

Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass die ZmWA relevant und prinzipiell geeignet ist, zum Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele und hier insbesondere zu Armutsreduzierung und Ernährungssicherheit beizutragen. Die deutsche TZ verfolgt im Agrarsektor einen marktwirtschaftlichen Ansatz, der darauf ausgerichtet ist, Wachstum im Landwirtschaftssektor zu fördern und dadurch Arbeitsplätze zu schaffen, Einkommen zu erhöhen und somit die ländliche Entwicklung in den Partnerländern zu unterstützen. Es hat sich gezeigt, dass Unternehmen für diesen Ansatz wichtige Partner sein können, da sie ihre Ressourcen und ihr Know-how einbringen, als Aufkäufer für agrarische Produkte agieren oder nützliche Dienstleistungen und Produkte anbieten. Ob dieses angestrebte wirtschaftliche Wachstum nicht nur prinzipiell zum Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele geeignet ist, sondern auch tatsächlich zu Verbesserungen bei allen entwicklungspolitischen Zielgruppen im Sinne eines *leave no one behind*-Ansatzes führt, konnte im Rahmen dieser Evaluierung nicht untersucht werden. Hinweise bietet jedoch die Evaluierung des DEval zur Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten (Kaplan et al., 2016a). Diese hat die Eignung des Wertschöpfungskettenansatzes als eine marktwirtschaftliche Herangehensweise zur Förderung von Armutsminderung und Ernährungssicherung untersucht und positiv bewertet. Sie hat allerdings auch festgestellt, dass die ärmsten Bevölkerungsgruppen von einer solchen Förderung, die auf eine Marktanbindung ausgerichtet ist, nicht direkt profitieren können, da Voraussetzung für eine Einbindung in diese Programme ein Mindestmaß an Ressourcen ist, das diesen Gruppen nicht zur Verfügung steht. Um die chronisch Armen zu erreichen, sind andere, für diese spezifische Zielgruppe geeignete Maßnahmen zu implementieren.

Einer passgenaueren Nutzung der ZmWA steht derzeit in erster Linie entgegen, dass die angestrebten Beiträge der Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele in der deutschen TZ nicht klar identifiziert und beschrieben werden. Zudem hat sich in vielen Bereichen herausgestellt, dass das angestrebte partnerschaftliche Verhältnis zwischen TZ und Unternehmen in den Programm-Verfahren und in der TZ im Allgemeinen noch nicht ausreichend umgesetzt ist. Auch ist das Vorgehen bezüglich der Identifizierung von

entwicklungspolitischen Wirkungen der Zusammenarbeit sowie von menschenrechtlichen Risiken nicht geeignet, um Transparenz zu schaffen und die Auswirkungen der Einbindung der Privatwirtschaft auf die entwicklungspolitischen Zielgruppen zu erfassen und ggf. zu verbessern.

Die Evaluierung hat fünf Bereiche identifiziert, in denen Verbesserungspotenzial für eine effektivere und passgenauere Nutzung der ZmWA besteht. Diese werden im Folgenden beschrieben. Für jede Empfehlung wurde spezifiziert, ob sie sich an das BMZ oder an die GIZ richtet. Zudem wurde differenziert, ob eine Empfehlung nur für den Agrarsektor gültig ist oder ob Änderungsbedarf auf einer übergeordneten Ebene gesehen wird. Bei agrarspezifischen Empfehlungen ist entweder die Evidenz nicht ausreichend für eine sektorübergreifende Kennzeichnung, oder es handelt sich hierbei tatsächlich um einen Aspekt, der nur für den Agrarsektor Gültigkeit hat.

9.1 Konzeptionalisierung der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor

Ziel der Evaluierung war es, über eine Rekonstruktion der *Theory of Change* herauszuarbeiten, über welche Wirkungspfade die ZmWA dazu beitragen soll, die entwicklungspolitischen Ziele im Agrarsektor zu erreichen. Allerdings bleiben die Strategiepapiere und Programmdokumente diesbezüglich vage bzw. beschreiben diese Wirkungspfade nur in aggregierter Form. Die Beiträge und der Mehrwert der Privatwirtschaft als immer noch vergleichsweise „neue" Akteursgruppe in der TZ werden nicht ausreichend konkret beschrieben und systematisiert. Somit bleibt bei vielen Bereichen, Wirkungspfaden und Wirkungen unklar, wie sich die Arbeitsteilung zwischen Unternehmen und der TZ darstellt und warum Wirkungen und Ziele durch die Kooperation mit der Privatwirtschaft besser erreicht werden können als ohne ihre Beteiligung. Auch mögliche Herausforderungen und Spannungsfelder, die sich durch die Einbindung von Unternehmen ergeben können, werden nicht adäquat thematisiert. Hierzu zählen zum Beispiel das Anstreben einer langfristigen Zusammenarbeit, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann, oder die Forderung nach einer Stärkung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien, die über die Minimierung menschenrechtlicher Risiken hinausgeht und die von den Unternehmen ggf. nicht zu leisten ist. Die fehlende Systematisierung hat zur Folge, dass sowohl innerhalb der EZ-Strukturen als auch außerhalb (Bundestag, zivilgesellschaftliche Organisationen, Unternehmen) keine Klarheit über Ziele und mögliche Wirkungen der ZmWA herrscht. Dies trägt dazu bei, dass die ZmWA nicht von allen Mitarbeitenden im BMZ und in der GIZ mitgetragen wird und dass sie zudem Gegenstand intensiver öffentlicher Kritik ist. Es ist zu vermuten, dass die fehlende Klarheit über die Potenziale und Wirkungszusammenhänge einer grundsätzlichen und teilweise wenig differenzierten Kritik an der ZmWA Vorschub leistet, die sich an Aspekten wie der Rolle von multinationalen Unternehmen, kleinbäuerlicher vs. industrieller oder ökologischer vs. konventioneller Landwirtschaft entzündet. Notwendige Diskussionen zu einzelnen wichtigen Aspekten der ZmWA und eine stärkere Integration zivilgesellschaftlicher Organisationen im Sinne von Multi-Akteurs-Partnerschaften werden dadurch erschwert.

Weiterhin gibt es Hinweise darauf, dass die unzureichende Strukturierung der möglichen Beiträge der Privatwirtschaft dazu führt, dass die ZmWA nicht in dem Maße und in der Form in der deutschen TZ genutzt wird, dass sie ihr Potenzial vollumfänglich ausschöpfen kann, so wie es sich beispielsweise für die integrierten Entwicklungspartnerschaften gezeigt hat.

Empfehlung 1 (BMZ, DOs)

Das BMZ sollte ein handlungsleitendes Grundsatzpapier zur ZmWA erstellen, in dem die Voraussetzungen für die Einbindung der Privatwirtschaft in die TZ, ihre möglichen komparativen Vorteile gegenüber einer Umsetzung nur durch die Durchführungsorganisationen sowie die Rolle, die die Privatwirtschaft in der TZ einnehmen kann und sollte, dargestellt werden. Weiterhin sollte das Papier die Wirkungspfade aufzeigen, über die die entwicklungspolitischen Ziele erreicht werden, und die angestrebten Synergien deutlich machen. Ebenso sollte das Grundsatzpapier die Grenzen der ZmWA benennen, um den beteiligten Akteursgruppen eine realistische Einschätzung der Chancen und Herausforderungen dieses Ansatzes zu ermöglichen.

Viele Aspekte, die in dem Grundsatzpapier behandelt werden sollten, haben über den Agrarsektor hinaus Gültigkeit. Von daher könnte das empfohlene Grundsatzpapier auch sektorübergreifend konzipiert werden. Hierbei ist jedoch dafür Sorge zu tragen, dass die spezifischen Aspekte, die für eine erfolgreiche Umsetzung von ZmW-Projekten im Agrarsektor berücksichtigt werden müssen, in dem Prozess auch Erwähnung finden, entweder in Form eines Kapitels im ZmW-Grundsatzpapier oder beispielsweise als eine eigenständige, dem ZmW-Papier untergeordnete Handreichung.

9.2 Ausgestaltung der Programme

Die Evaluierung hat gezeigt, dass Unternehmen über eine Vielzahl von Programmen und Kooperationsformen mit der TZ zusammenarbeiten. Die beiden zentralen Kooperationsformen sind Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (EPW) und integrierte Entwicklungspartnerschaften (iEPW), die sich in ihren Teilnahmekriterien wie betriebliche Kenngrößen (z. B. Jahresumsatz) oder Unternehmensherkunft unterscheiden.

Die Evaluierung gelangt zu dem Schluss, dass die ZmW programmübergreifend ausreichend Flexibilität besitzt, um bei den Unternehmen Interesse an einer Kooperation mit der TZ zu wecken und diese zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele einzubinden. Diese Flexibilität gilt sowohl für das Länderportfolio als auch für die in den Programmen vorgesehenen Handlungsfelder, die in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft umgesetzt werden sollen.

Die Teilnahmekriterien für eine Kooperation ermöglichen es prinzipiell, Unternehmen unterschiedlicher Herkunft, also lokale, deutsche oder internationale Firmen, einzubinden. Sie erschweren jedoch den Zugang von kleineren Unternehmen, denen es aufgrund ihrer geringeren personellen und finanziellen Ressourcen schwerer fällt, Kooperationen mit der TZ einzugehen. Diese Unternehmen werden vom BMZ aber als wichtige Kooperationspartner betrachtet. Gleichzeitig gibt es Hinweise darauf, dass in der ZmW eine Finanzierungslücke im unteren Bereich besteht, die kleine Unternehmen daran hindert, in den Partnerländern zu investieren. Bei der Beurteilung, inwieweit deren Investitionen im Einzelfall unterstützenswert sind, sollte jedoch berücksichtigt werden, ob sie hierfür generell ausreichend Kapazitäten zur Verfügung haben.

Empfehlung 2 (BMZ)

Sektorübergreifende Programme, in denen mit der Privatwirtschaft zusammengearbeitet werden kann, sollten dahingehend flexibilisiert werden, dass auch kleinere Unternehmen angesprochen werden können. Besonderes Augenmerk verdient in diesem Zusammenhang die Finanzierungslücke für kleinere Unternehmen. Diese sollte durch angepasste Fördermodalitäten in den Programmen der deutschen TZ geschlossen werden.

Unternehmen können über die Kooperationsform iEPW in Programme der deutschen TZ eingebunden werden. Bisher ist das Wissen über diese Kooperationsform aber vergleichsweise gering. Einer der Gründe hierfür ist die Verankerung von iEPW als Querschnittsthema in den verschiedenen Länder- und Regionalreferaten des BMZ, die ein zentralisiertes Wissensmanagement erschwert. Da den iEPW ein großes Potenzial zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele zugesprochen wird, gelangt die Evaluierung zu dem Schluss, dass es für die sektorübergreifende ZmW wichtig ist, zu dieser Kooperationsform mehr Wissen zu generieren und dieses systematischer aufzubereiten.

Empfehlung 3 (BMZ, GIZ)

Integrierte Entwicklungspartnerschaften als eine wichtige Kooperationsform der ZmW sollten systematisch evaluiert sowie entsprechende good practices zentral gesammelt und aufbereitet werden. Dadurch kann gemeinsames Lernen gefördert und das Potenzial von iEPW besser ausgeschöpft werden.

ZmW- und damit auch ZmWA-Komponenten eines Programms sind durch PPP-Kennungen identifizierbar. Diese werden durch die Auftragsverantwortlichen (AV) der GIZ bereits in der Angebotserstellung vergeben. Dadurch ist prinzipiell nachvollziehbar, ob Kooperationen mit der Privatwirtschaft eingeplant werden. Die Evaluierung hat jedoch gezeigt, dass die Dokumentation dieser Komponenten durch die AV nicht immer

adäquat durchgeführt wird. Ein wesentlicher Grund ist das Fehlen einer eindeutigen GIZ-internen Richtlinie, die vorschreibt, die Kennungen im Angebotsprozess verpflichtend zu vergeben. In der derzeitigen Form führt die PPP-Kennung zu einem verzerrten Bild bei Informationsanfragen aus der Öffentlichkeit oder aus dem Evaluierungsbereich.

Darüber hinaus macht die bisherige Vergabepraxis der PPP-Kennung diese zu keinem zuverlässigen Indikator für tatsächlich implementierte ZmW-Aktivitäten. Die Kennung wird häufig als Platzhalter vergeben, ohne dass bereits konkrete Pläne für eine Kooperation vorliegen.

Ferner liegen auf Programm-Ebene kaum Monitoring-Daten oder Evaluierungen vor, die den Beitrag der Privatwirtschaft zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele aufgrund der durch die ZmW entstehenden Synergien dokumentieren. Dadurch ist eine Analyse des Beitrages der Privatwirtschaft zur Zielerreichung kaum möglich. Dies erschwert auch die Rechenschaftslegung über den Einsatz öffentlicher Gelder, die für die Kooperation mit der Privatwirtschaft verwendet werden.

Empfehlung 4 (BMZ, GIZ)

Das BMZ sollte veranlassen, dass der spezifische Beitrag der Privatwirtschaft zum Erreichen der Projektziele im Rahmen der ZmW im Monitoring erfasst und in Evaluierungen geprüft, dokumentiert und so weit wie möglich quantifiziert wird. Es sollte eine Kennzeichnung für Programme geben, in denen mit der Privatwirtschaft zusammengearbeitet wird. Zu prüfen ist, inwieweit die bestehende PPP-Kennung dahingehend angepasst werden kann, dass sie auch implementierte Kooperationen erfasst und die Verbindlichkeit ihrer Vergabe und ihre Aussagekraft erhöht wird.

9.3 Entwicklungspolitischer Nutzen der ZmWA

Die Programme der TZ, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, sind grundsätzlich geeignet, das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele zu unterstützen. Allerdings erzeugt die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft nicht per se einen entwicklungspolitischen Nutzen, da unternehmerische und entwicklungspolitische Ziele in der Regel nicht deckungsgleich sind und auch die entwicklungspolitischen Zielgruppen nicht präferierte Kunden bzw. Geschäftspartner von Unternehmen sein müssen. Der unternehmerische Nutzen der Zusammenarbeit liegt überwiegend in der Minimierung von Risiken bei der Markterschließung bzw. dem *Sourcen* von Produkten durch Inanspruchnahme von Finanzierungs-, Beratungs- oder Vermittlungsleistungen der DOs. Die TZ möchte die Investitionen der Unternehmen in den Partnerländern und ihr unternehmerisches und technologisches Know-how nutzen, um die Schaffung und langfristige Sicherung von Arbeitsplätzen zu fördern und zu einer dauerhaften Erhöhung der Einkommen der entwicklungspolitischen Zielgruppen, insbesondere auch der kleinbäuerlichen Betriebe, beizutragen. In diesem Zusammenhang haben *sourcende* Unternehmen eine wichtige Funktion, da sie als aufnehmende Hand einen bedeutenden Beitrag zur Etablierung nachhaltiger Wirtschaftskreisläufe leisten können.

Aufgrund der unterschiedlichen Ziele und Interessenlagen müssen die Schnittmenge zwischen entwicklungspolitischen und unternehmerischen Zielen in einem Aushandlungsprozess herausgearbeitet und die erwarteten Synergien benannt werden. Dieser Aushandlungsprozess dient dazu, die Erwartungen beider Parteien an die Zusammenarbeit zu klären, und trägt zum Erfolg der Zusammenarbeit bei. Dabei sollte das jeweilige Geschäftsmodell des Unternehmens diskutiert werden, um die entwicklungspolitische Relevanz zu prüfen, die Unternehmen gleichzeitig für entwicklungspolitische Fragestellungen zu sensibilisieren und Modalitäten der Zusammenarbeit offenzulegen. In diesem Aushandlungsprozess sollten z. B. folgende Fragen angesprochen werden: Inwieweit werden arbeitsintensive oder kapitalintensive Produktionsprozesse gefördert? Inwiefern werden Umwelt- und Sozialstandards eingeführt, eingehalten und gefördert? Sind die Innovationen an die Bedarfe der entwicklungspolitischen Zielgruppen angepasst? Inwieweit haben die entwicklungspolitischen Zielgruppen Zugang zu den angebotenen Innovationen? Haben sie ausreichende Liquidität, um in Innovationen zu investieren? Wie hoch wird die Nachhaltigkeit des Geschäftsmodells eingeschätzt?

Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass die Entwicklung inklusiver Geschäftsmodelle zusammen mit den kooperierenden Unternehmen zentral ist, um entwicklungspolitische Ziele zu erreichen. Dazu gehört,

dass die entwicklungspolitischen Zielgruppen im Rahmen der ZmWA technische und finanzielle Unterstützung bekommen. Die finanzielle Unterstützung spielt in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle, da die Liquidität dieser Gruppen in der Regel sehr eingeschränkt, aber gleichzeitig Voraussetzung ist, um in Innovationen investieren zu können. Zudem ist dies ein Handlungsfeld der TZ, das in der Umsetzung der Vorhaben noch nicht ausreichend Berücksichtigung findet.

Empfehlung 5 (GIZ)

Die GIZ sollte – insbesondere in der bilateralen Zusammenarbeit im Agrarsektor – der Entwicklung von inklusiven Geschäftsmodellen zusammen mit den kooperierenden Unternehmen einen hohen Stellenwert einräumen. Für das Funktionieren dieser Geschäftsmodelle sind meist Investitionen in Innovationen, insbesondere auch von Seiten der entwicklungspolitischen Zielgruppen, notwendig. Da deren fehlende Liquidität häufig ein limitierender Faktor für die Verbreitung dieser Innovationen ist, muss der Aspekt der Agrarfinanzierung einen höheren Stellenwert erhalten.

Aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen von Unternehmen und entwicklungspolitischen Zielgruppen ist es im Rahmen der ZmWA besonders wichtig, Trainings und Fortbildungen zur (Weiter-)Entwicklung von Organisationen und Vereinigungen der entwicklungspolitischen Zielgruppen durchzuführen, um ihre Verhandlungskompetenz z. B. hinsichtlich Arbeitsbedingungen oder Preisen zu stärken und dadurch zu ihrem *Empowerment* beizutragen. Gleichzeitig sollten Unternehmen im Rahmen der ZmWA für die Einhaltung ihrer Sorgfaltspflicht sensibilisiert werden (s. Kapitel 9.5).

Empfehlung 6 (GIZ)

Die GIZ sollte in bilateralen Vorhaben die Handlungsfelder „Capacity Development“ und „Organisation der Zielgruppen“ nutzen, um den entwicklungspolitischen Zielgruppen Grundlagen zu vermitteln, die unter anderem ihre Verhandlungsposition als Geschäftspartner gegenüber Unternehmen stärken. Das durch die unterschiedlichen Interessenlagen entstehende Spannungsfeld muss in der Zusammenarbeit mit den Unternehmen transparent gemacht werden.

Es gibt Hinweise darauf, dass die Einbindung in bilaterale Programme sowie längerfristige Kooperationen mit der TZ dazu beitragen, Unternehmen für entwicklungspolitische Ziele zu sensibilisieren. Insbesondere *sourcende* Unternehmen können wichtige Partner von Projekten zur Förderung von Wertschöpfungsketten sein und die TZ beim Erreichen der Projektziele unterstützen, indem sie den Zielgruppen als aufnehmende Hand Anreize liefern, Innovationen einzuführen. In Anbetracht der Tatsache, dass die bilaterale TZ strukturwirksame Ziele verfolgt, kommt die Evaluierung zu dem Schluss, dass der entwicklungspolitische Nutzen der ZmWA durch die Einbindung von Unternehmen in bilaterale TZ-Vorhaben vergrößert werden kann.

Empfehlung 7 (GIZ)

Da der Einbindung von Unternehmen in bilaterale Vorhaben ein hohes Potenzial für die Erhöhung des entwicklungspolitischen Nutzens zugesprochen wird, sollte im Bereich ZmWA immer geprüft werden, inwieweit eine solche Einbindung möglich ist.

9.4 Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Privatwirtschaft und TZ

Voraussetzung für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit ist, dass die Beteiligten sich verstehen, dass sie also neben einer gemeinsamen Sprache auch Grundkenntnisse von den Zielen, Herausforderungen und Handlungsmustern des jeweiligen Partners haben. Dies ist in der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und TZ bisher nicht ausreichend gegeben. Besonders in der GIZ ist adäquates privatwirtschaftliches Know-how nicht in ausreichendem Maße vorhanden, eine Tatsache, die die Durchführung von Vorhaben mit der Privatwirtschaft erschwert und zu hohen Transaktionskosten führt. So wird von Seiten vieler Unternehmen bemängelt, dass sie keine kompetenten Ansprechpersonen in der GIZ finden. Dies und die Tatsache, dass die Sprache der TZ für viele Unternehmen fremd ist, „Übersetzungsleistungen“ aber aufgrund des genannten fehlenden privatwirtschaftlichen Know-hows nicht ausreichend erbracht werden (können), erschweren die Kooperation. Umgekehrt müssen Unternehmen, die mit der EZ kooperieren wollen, Verständnis für die

entwicklungspolitischen Vorgaben und Ziele im Agrarsektor mitbringen und diese Ziele auch aktiv unterstützen.

Empfehlung 8 (GIZ)

Um die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor zu erleichtern, sollte das privatwirtschaftliche Know-how in der GIZ verbessert werden. Dies kann z. B. dadurch erreicht werden, dass vermehrt Mitarbeitende mit entsprechendem Know-how in den mit der ZmWA befassten Organisationseinheiten eingestellt werden und die Kapazitäten bestehender Fachstellen gestärkt werden.

Um die vielfältigen Möglichkeiten nutzen zu können, die die verschiedenen Programme für die Zusammenarbeit mit Unternehmen im Agrarsektor bieten, müssen diese sowohl den Mitarbeitenden der TZ als auch den Unternehmen bekannt sein. Dies ist trotz der Vielzahl der unterstützenden Programme, z. B. Expert TS oder Import Promotion Desk, die interessierte Unternehmen über die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit der EZ informieren bzw. sie an die EZ heranführen sollen, oft noch nicht der Fall. Die Gründung der AWE als *One-Stop-Shop* für die Beratung von Unternehmen – als Ergänzung zu den EZ-Scouts – war zwar ein richtiger Schritt, um den Unternehmen den Zugang zur Zusammenarbeit mit der TZ zu erleichtern. Die Evaluierung kommt aber zu dem Schluss, dass die 2016 gegründete AWE bisher von den Unternehmen nicht als Informationsstelle zur Zusammenarbeit mit der EZ wahrgenommen wird und so die in sie gesetzten Erwartungen bisher noch nicht erfüllt. Gleichzeitig gibt es Hinweise darauf, dass das Import Promotion Desk (IPD) als innovatives Programm, das sowohl Kontakte zwischen Importeuren und Exporteuren aus den Partnerländern herstellt als auch Förderaktivitäten durchführt, um die Kapazitäten der exportierenden Unternehmen in den Partnerländern zu stärken, diese Position auch erfolgreich nutzt, um über Kooperationsprogramme mit der EZ zu informieren.

Empfehlung 9 (BMZ)

Der Zugang zu Informationen über Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der TZ sollte weiterhin unterstützt werden, um somit das Interesse der Unternehmen an Kooperationen aktiv zu fördern. Die AWE als zentrales Eingangsportal sollte hierfür gestärkt werden, wobei die Rollenverteilung zwischen AWE und EZ-Scouts klar an die Unternehmen und Verbände kommuniziert werden sollte.

Es sollte zudem geprüft werden, inwieweit innovative Ansätze – wie das Import Promotion Desk – ausgeweitet werden können. Dies würde die Vielfalt möglicher Anknüpfungspunkte für eine Zusammenarbeit zwischen TZ und Unternehmen vergrößern.

Die strategische Planung und die Arbeitsprozesse von Unternehmen und DOs unterscheiden sich grundlegend voneinander. Während Unternehmen beispielsweise längerfristig planen, arbeitet die TZ oft mit zwei- oder dreijährigen Förderphasen. In der TZ werden Planungen, Prozesse usw. sehr ausführlich dokumentiert, während Unternehmen sich in ihrer Dokumentation auf wesentliche Punkte beschränken. Um erfolgreich zu investieren, ist es für Unternehmen häufig wichtig, eng limitierte Zeitfenster nutzen zu können. Die TZ hat diese Zeitfenster oft nicht im Blick und unterliegt seltener engen zeitlichen Beschränkungen, wodurch Prozesse zum Teil langwierig sein können und die Beschränkungen der Unternehmen außer Acht gelassen werden. Die Evaluierung kommt deshalb zu dem Schluss, dass es für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von großer Bedeutung ist, hier eine Annäherung der beiden Partner zu erreichen.

Empfehlung 10 (BMZ, GIZ)

BMZ und GIZ sollten Möglichkeiten prüfen, Prozesse in der Zusammenarbeit mit Unternehmen zu verschlanken und zu beschleunigen. Insbesondere sollten die Antragstellung vereinfacht und Fristen transparent gemacht werden. Die Berücksichtigung von Richtlinien der EZ etwa zu menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie zu Umwelt- und Sozialstandards muss dabei allerdings sichergestellt sein.

Wirtschaftliche Aktivitäten im Agrarsektor sind dadurch gekennzeichnet, dass sie stark von externen Faktoren wie Vegetationsperioden, Witterungsbedingungen etc. abhängen. Diese beeinflussen die Handlungsspielräume der beteiligten Akteure in Anbau, Handel und Verarbeitung. Da zum Teil nur eine Ernte pro Jahr möglich ist oder die Erntemengen durch witterungsbedingte Schwankungen sehr unterschiedlich ausfallen

können, ist es im Agrarsektor besonders wichtig, für den Aufbau von stabilen, vertrauensvollen Geschäftsbeziehungen genügend Zeit zur Verfügung zu haben. Die in der Regel vorgesehene Laufzeit einer Kooperation von zwei bis drei Jahren ist hierfür häufig zu kurz (vgl. Kaplan et al., 2016).

Die Programme schließen in der Regel eine Mehrfachförderung aus. Dies bedeutet, dass *Upscaling* – eine Ausweitung oder Übertragung eines erfolgreichen Geschäftsmodells – durch die TZ nicht unterstützt wird. Die Evaluierung kommt daher zu dem Schluss, dass diese Einschränkung dazu führt, dass Unternehmen das *Upscaling* von erfolgreichen Geschäftsmodellen häufig nicht verfolgen.

Empfehlung 11 (BMZ)

Um den Anforderungen des Agrarsektors besser gerecht zu werden, sollte eine Verlängerung der Kooperationsdauer für ZmWA-Projekte geprüft werden. Dies betrifft zum einen die Verlängerung der Erst-Kooperationsdauer. Zum anderen sollte bei funktionierenden Geschäftsmodellen, deren entwicklungspolitischer Nutzen durch eine Evaluierung bestätigt ist, die Möglichkeit einer Mehrfachförderung geprüft werden, um diese Geschäftsmodelle in andere Regionen zu übertragen und somit mehr Breitenwirksamkeit zu erreichen.

9.5 Menschenrechtliche Standards und Prinzipien

Die deutsche EZ bekennt sich in allen Dokumenten auf strategischer und programmatischer Ebene zum Menschenrechts-Ansatz. Als zentrale und handlungsleitende Dokumente für diese Ausrichtung sind das Menschenrechts-Konzept und der Menschenrechts-Leitfaden des BMZ sowie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte anzusehen. In der politisch-strategischen und operativen Steuerung von Programmen, in denen mit der Privatwirtschaft kooperiert wird, wird diese menschenrechtliche Ausrichtung oftmals nicht adäquat nachgehalten. Im Rahmen der Evaluierung wurde deutlich, dass es in den betrachteten Programmen der deutschen TZ zur ZmW kein einheitliches Verfahren und Instrument zur Einhaltung und ggf. Förderung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien gibt. Die verschiedenen Programme, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, berufen sich teilweise auf unterschiedliche Richtlinien. Dementsprechend ist auch den Mitarbeitenden in der Praxis oftmals nicht klar, welche Dokumente und Richtlinien handlungsleitend sind; die existierenden Dokumente, beispielsweise der Menschenrechts-Leitfaden des BMZ, werden von einigen Mitarbeitenden als zu komplex und aufwändig für eine angemessene Anwendung wahrgenommen.

Der Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor, der oftmals von BMZ und GIZ als ein zentrales Dokument für die Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte in der ZmWA genannt wurde, ist aus menschenrechtlicher Sicht nicht ausreichend; zwar wird im Referenzrahmen darauf verwiesen, dass er eine Ergänzung zu allen gültigen Standards, Regeln und Vorschriften ist – konkret benannt werden aber lediglich die VGGT, die RAI-Prinzipien und die ILO-Kernarbeitsnormen. Da sich der Referenzrahmen auf TZ-Vorhaben in Zusammenarbeit mit Unternehmen bezieht, wäre aus menschenrechtlicher Sicht ein Hinweis auf die Pflichten der verschiedenen Akteure im Rahmen der UN-Leitprinzipien[36] wünschenswert. Bei einer Neuauflage wäre außerdem ein Verweis auf den Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu ergänzen.

Empfehlung 12 (BMZ)

Die handlungsleitenden Richtlinien zur Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien sollten in den Programmen, in denen mit der Privatwirtschaft kooperiert wird, vereinheitlicht werden. Ebenso sollten die Richtlinien und der Kern ihrer Inhalte stärker im BMZ und in der GIZ verbreitet und die Mitarbeitenden für die potenziellen menschenrechtlichen Risiken der ZmW sensibilisiert werden.

[36] *Die Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenrechte, die Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte sowie der Zugang zu Abhilfe (DGCN, 2014).*

Im Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor sollte ein Verweis auf die Gültigkeit der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie auf den Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien ergänzt werden.

Die handlungsleitenden Dokumente der deutschen EZ sind eindeutig, was die Verpflichtung zur Prüfung menschenrechtlicher Risiken im Vorfeld einer Maßnahme angeht. Auch das Monitoring während der Durchführung wird – wenn auch weniger eindeutig – thematisiert. Demnach liegt die Verpflichtung für Prüfung und Monitoring für alle Programme und Projekte bei den DOs. Das *Business Partner Screening* (BPS) der GIZ wurde Ende 2016 durch das Safeguards+Gender-Managementsystem als ein weiteres Instrument des Risikomanagements ergänzt. Beide sind ab einem öffentlichen Beitrag von 200.000 Euro u. a. für EPW und iEPW verpflichtend durchzuführen. Für das S+G-Managementsystem wird gleichzeitig angemerkt, dass auch Vorhaben unterhalb dieser Wertgrenze eine Prüfung durchlaufen müssen, die sich am S+G-Managementsystem orientieren sollte und die Anforderungen der Auftraggeber erfüllen muss. Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass diese Prüfungen und das Monitoring in der GIZ zumindest im Agrarsektor noch nicht stringent durchgeführt und dementsprechend auch nicht im BMZ nachgehalten werden. Vor dem Hintergrund der in den Dokumenten festgelegten und hier dargestellten Verpflichtungen, der potenziellen Risiken im Agrarsektor sowie der Einbindung der Privatwirtschaft als eines vergleichsweise neuen Akteurs, der nicht automatisch den Zielen der TZ verpflichtet ist, ist dieses Vorgehen nicht angemessen. Da zum Zeitpunkt der Evaluierung noch keine Erfahrungen zum Safeguards+Gender-Managementsystem vorlagen, können zu eventuellen Veränderungen durch seine Einführung keine Aussagen gemacht werden.

Gleichzeitig werden durch die Verabschiedung der UN-Leitprinzipien und darauf basierend des deutschen Aktionsplans zur Umsetzung der Leitprinzipien die Pflichten der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte deutlich stärker betont. So müssen Unternehmen z. B. im Rahmen eines *Human Rights Impact Assessment* die menschenrechtlichen Folgen ihrer Aktivitäten identifizieren und Maßnahmen zur Minimierung dieser Folgen implementieren. Dementsprechend ist zu prüfen, ob es hier schon Bemühungen von Seiten der Unternehmen gibt, auf die die deutsche TZ zurückgreifen kann.

Vor allem große Unternehmen im Agrar- und Ernährungsbereich stehen unter einer intensiven Beobachtung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Im Fall negativer Meldungen kann dies auch Auswirkungen auf das Kaufverhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern nach sich ziehen. Dementsprechend sind viele Unternehmen Mitglied in verschiedenen Initiativen zu Standards und Nachhaltigkeits-Siegeln. Daher kann speziell bei Unternehmen aus dem Agrarsektor davon ausgegangen werden, dass sie alleine wegen der potenziellen Reputationsrisiken grundsätzlich ein hohes Bewusstsein für menschenrechtliche Risiken sowie für die Bedeutung von Umwelt- und Sozialstandards besitzen. Eine Beteiligung dieser Unternehmen an den menschenrechtlichen Prüfungen von ZmWA-Vorhaben würde daher nicht nur vor dem Hintergrund ihrer Verpflichtungen im Rahmen des NAP Sinn machen; sie würde auch die entsprechenden bisherigen Anstrengungen der Unternehmen für die ZmWA nutzbar machen und den Aufwand auf mehrere Akteure verteilen. In Bezug auf eine mögliche Arbeitsteilung können auch lokale Akteure eine wichtige Rolle bei Prüfung und Monitoring übernehmen

Empfehlung 13 (BMZ, GIZ)

Die Prüfung und das Monitoring menschenrechtlicher Risiken in Projekten, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, sollten gestärkt und besser im BMZ nachgehalten werden. Hierfür sind sowohl im BMZ als auch in der GIZ angemessene Personal- und zeitliche Ressourcen bereitzustellen.

Um den Aufwand für Prüfung und Monitoring in einem vertretbaren Rahmen zu halten, sollten diese von der GIZ und den Unternehmen gemeinsam durchgeführt werden. Hierbei sollte auch geprüft werden, inwiefern eine Einbeziehung lokaler Akteure sinnvoll ist.

Der Aufwand für die Prüfungen ist an das geplante Vorhaben (Aktivitäten, Produkte, finanzielles Volumen), die Größe des Unternehmens, potenzielle menschenrechtliche Risiken sowie den Sektor- und den regionalen Kontext anzupassen. Die Ausgestaltung von Prüfung und Monitoring sollte in enger Anbindung an das 2016 gestartete Safeguards+Gender-Managementsystem der GIZ erfolgen. Hierbei ist zu klären, ob und wie das Business Partner Screening in das Safeguards+Gender-Managementsystem integriert

werden kann. Eine Auswertung erster Erfahrungen des Safeguards+Gender-Managementsystems sollte nach einer Testphase durchgeführt werden.

Es hat sich gezeigt, dass es sich bei menschenrechtlichen Aspekten um ein komplexes Themenfeld handelt, das in seiner Gesamtheit von den meisten Unternehmen nur schwer zu erfassen ist. Unternehmen im Agrar- und Ernährungssektor gehen allerdings davon aus, dass sie sich zur Einhaltung bestimmter Umwelt- und Sozialstandards verpflichtet haben und ihnen die Anforderungen der TZ zur Einhaltung menschenrechtlicher Standards keine Probleme bereiten. Gleichzeitig liefern sie durch ihre Arbeit Beiträge zur Förderung von Menschenrechten, z. B. beim Zugang zu Nahrung oder zu Wasser. Dementsprechend scheint bei vielen Unternehmen zumindest im Agrarbereich bereits ein gewisses Wissen vorhanden zu sein, das von der TZ in Wert gesetzt werden kann. Unternehmen in anderen Sektoren wurde allerdings attestiert, dass bei Ihnen diesbezüglich noch großer Nachholbedarf besteht. In den vergangenen Jahren, in denen der Aspekt der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen an Bedeutung gewonnen hat, sind international und in der deutschen TZ einige Initiativen entstanden, die sich zum Ziel gesetzt haben, den Unternehmen die menschenrechtliche Verantwortung sowie allgemein die Bedeutung von sozialer, ökonomischer und ökologischer Nachhaltigkeit näherzubringen. Neben dem Helpdesk Nachhaltigkeit der AWE ist hier besonders das Deutsche Global Compact Netzwerk zu nennen.

Vor dem Hintergrund einer angestrebten partnerschaftlichen Zusammenarbeit von TZ und Unternehmen ist es wichtig, in Bezug auf die Privatwirtschaft nicht nur das Fordern (d. h. die verpflichtende Prüfung menschenrechtlicher Risiken) in den Mittelpunkt zu stellen, sondern auch das Fördern des Bewusstseins der Unternehmen für menschenrechtliche Belange und ihre unternehmerische Sorgfaltspflicht in mehr oder weniger komplexen Wertschöpfungs- bzw. Lieferketten. Diese Sensibilisierung hat die Evaluierung als eine der zentralen Aufgaben der TZ in ihrer Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft herausgearbeitet.

Empfehlung 14 (GIZ)

Die GIZ sollte ihre Aufgabe, Unternehmen für ihre unternehmerische Sorgfaltspflicht zur Achtung der Menschenrechte als Voraussetzung für ihre Einbindung in die TZ zu sensibilisieren, stärker wahrnehmen. Bestehende Initiativen wie der Helpdesk Nachhaltigkeit der AWE sowie das Deutsche Global Compact Netzwerk weisen hier in die richtige Richtung. Sie sollten mit ausreichenden personellen Kapazitäten ausgestattet werden, damit sie ihre Arbeit intensivieren können.

10. LITERATUR

Abdulsamad, A. et al. (2015), „*Public-Private Partnerships in Global Value Chains: Can They Actually Benefit the Poor?*“, LEO Report, Nr. 8, United States Agency for International Development, Washington D. C.

Agentur für Wirtschaft & Entwicklung (2018), „Über uns“, *https://www.wirtschaft-entwicklung.de/agentur/ueber-uns/* (zugegriffen 21.02.2018).

Auswärtiges Amt (2016), „*Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte*“, Berlin.

Bachke, M. E. und R. Haug (2014), „*Food Security in a climate perspective: What role could the private sector play regarding investment in smallholder agriculture in Ethiopia, Malawi, Mozambique, Tanzania and Zambia?*“, Nr. 72, Norgaric Reports, Norwegian University of Life Sciences, As.

BMZ (1995), „*Neue Akzente in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit während der nächsten Legislaturperiode*“, Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

BMZ (2004), „*Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004 - 2007*“, BMZ-Konzept, Nr. 127, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2010), „*Menschenrechte konkret. Fact Sheets zum Menschenrechtsansatz in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*“, BMZ-Informationsbroschüre, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2011a), „*Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik*“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 4/2011, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2011b), „*Human Rights in German Development Policy*“, BMZ-Strategy Paper, Nr. 4/2011, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn/Berlin.

BMZ (2011c), „*Märkte entwickeln, Wohlstand schaffen, Armut reduzieren, Verantwortung übernehmen - Die Wirtschaft als Partner der Entwicklungspolitik*“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 3/2011, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2011d), „*Kooperation mit dem Privatsektor im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit - Kooperationsformen*“, Positionspapier, Nr. 05/2011, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2011e), „*Entwicklung ländlicher Räume und ihr Beitrag zur Ernährungssicherung*“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 1/2011, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2012), „*Armut wirksamer bekämpfen - weltweit! Übersektorales Konzept zur Armutsreduzierung*“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 6/2012, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2013a), „*Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft*“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 3/2013, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2013b), „*Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit*“, Leitfaden, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2013c), „*Promoting Sustainable Agriculture*“, BMZ-Strategy Paper, Nr. 3/2013, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn/Berlin.

BMZ (2013d), „*Guidelines on Incorporating Human Rights Standards and Principles, Including Gender, in Programme Proposals for Bilateral German Technical and Financial Cooperation*“, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn/Berlin.

BMZ (2013e), „*Kooperation mit dem Privatsektor im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit: Aktuelle Situation und Ausblick im Sektor Landwirtschaft und Naturressourcenmanagement*“, Sektoranalyse, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2013f), „*Ernährungssicherung - Strategische Orientierung für die deutsche Entwicklungspolitik*“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 11/2013, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2014), „*Chancen nutzen - nachhaltig handeln: Das BMZ unterstützt nachhaltige Aktivitäten von Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern*“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2015a), „*EINEWELT ohne Hunger ist möglich - Lösungsansätze der deutschen Entwicklungspolitik*“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2015b), „*Mit gemeinsamen Werten und Interessen Zukunft gestalten: Die neue Lateinamerikapolitik des BMZ*“, Positionspapier, Nr. 8/2015, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2015c), „*Die neue Asien-Politik des BMZ: Asiens Dynamik nutzen*“, Positionspapier, Nr. 5/2015, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2015d), „*Zukunftscharta. EINEWELT – Unsere Verantwortung*“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2016a), „*Leistungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für die Wirtschaft*“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2016b), „*Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor*“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2016c), „*Globalvorhaben Grüne Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft*“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2016d), „*Wirtschaft - Chancen für nachhaltige Entwicklung: Privatwirtschaft als Partner in der Entwicklungszusammenarbeit*“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2016e), „*BMZ - Afrikapolitik: Neue Herausforderungen und Akzente*“, Länderstrategie, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.

BMZ (2017a), „*Afrika und Europa - Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft: Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2017b), „*Africa and Europe – A new partnership for development, peace and a better future. Cornerstones of a Marshall Plan with Africa*“, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn/Berlin.

BMZ (2017c), „*Agrarfinanzierung*“, BMZ-Positionspapier, Nr. 5/2017, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

BMZ (2018a), „Visualisierungsportal IATI-Daten“, http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/transparenz-fuer-mehr-Wirksamkeit/iati/index.jsp (zugegriffen 19.02.2018).

BMZ (2018b), „DAC-Liste der Entwicklungsländer und -gebiete 2014-2017“, *https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Ministerium/ODA/DAC_Laenderliste_Berichtsjahre_2014_2017.pdf* (zugegriffen 19.02.2018).

BMZ (ohne Datum), „*Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010*“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

Bundesregierung (2002), „*Schlussbericht der Enquete-Kommission. Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten*“, Berlin.

Bundesregierung (2010), „*Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Lothar Binding (Heidelberg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD - Drucksache 17/2039*“, Berlin.

Bundesregierung (2018), „*Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode*“, Berlin.

Bürkle, E. und M. Palenberg (2009), „*Evaluierung der Instrumente „Entwicklungspartnerschaften und Unternehmenspartnerschaften“ der Austrian Development Agency*“, Global Public Policy Institute, Berlin.

Byiers, B. und A. Rosengren (2012), „*Common or conflicting interests - Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda*“, ECDPM Discussion Paper, Nr. 131, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

CFS (2014), „*Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems*“, Committee on World Food Security, Rom.

Chen, H. T. (2015), *Practical Program Evaluation: Theory-Driven Evaluation and the Integrated Evaluation Perspective*, Sage Publications, Los Angeles, 2. Aufl.

Dernbach, A. et al. (2015), „*BMZ-Evaluierung „EZ-Scout-Programm“ (EZSP)*“, Evaluierungsbericht, GOPA Consultants.

DGCN (2014), „*Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte - Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“*“, Deutsches Global Compact Netzwerk, Genf/Berlin.

DGCN und DIMR (2015), „*Menschenrechtliche Risiken und Auswirkungen ermitteln: Perspektiven aus der Unternehmenspraxis*“, Deutsches Global Compact Netzwerk / Deutsches Institut für Menschenrechte.

DGCN et al. (2012), „*Menschenrechte achten: Ein Leitfaden für Unternehmen*“, Deutsches Global Compact Netzwerk / Twenty Fifty Ltd. / Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

D'Hollander, D. et al. (2013), „*Integrating Human Rights in Development Policy: Mapping Donor Strategies and Practices*“, Working Paper, Nr. 108, Leuven Centre for Global Governance Studies, Leuven.

Di Bella, J. et al. (2013), „*Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation*“, Research Report, The North-South Institute, Ottawa.

FAO (2012), „*Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*“, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rom.

Fu, X. und S. Akter (2016), „The Impact of Mobile Phone Technology on Agricultural Extension Services Delivery: Evidence from India“, *The Journal of Development Studies*, Vol. 52, Nr. 11, S. 1561–1576.

Funnell, S. C. und P. J. Rogers (2011), *Purposeful Program Theory - Effective Use of Theories of Change and Logic Models*, Jossey-Bass, San Francisco, CA, 1st ed.

Gabler Wirtschaftslexikon (2018), „Start-up-Unternehmen“, *http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/start-up-unternehmen.html* (zugegriffen 19.02.2018).

GIZ (2012), „*Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (develoPPP.de) - Vorlage eines Angebots für die erste Durchführungsphase*“, internes Dokument, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.

GIZ (2016), „*Allgemeine Arbeitshilfe Safeguards + Gender Managementsystem*“, internes Dokument, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.

GIZ (2017a), „*Nachhaltigkeitsrichtlinie der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.

GIZ (2017b), „*Spezifische Arbeitshilfe - Safeguard Menschenrechte*“, internes Dokument, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.

Haberl, M. (2015), *PPP-Projekte in den Volkswirtschaften in Subsahara-Afrika*, Baubetriebswirtschaftslehre und Infrastrukturmanagement, SpringerGabler, Wiesbaden.

Hamm, B. und C. Scheper (2011), „*Human Rights Impact Assessments zur Umsetzung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen: konzeptionelle Herausforderungen und praktische Ansätze*“, Nr. 10/2011, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung, Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg.

Hartmann, C. et al. (2017), „*Evaluierung des DeveloPPP.de-Programms*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.

Heinrich, M. (2013), „*Donor Partnerships with Business for Private Sector Development: What can we Learn from Experience?*“, Working Paper, The Donor Committee for Enterprise Development, Maastricht.

Heinrich, M. (2014), „*Demonstrating Additionality in Private Sector Development Initiatives*“, The Donor Committee for Enterprise Development, Maastricht.

Heinrich, M. (2015), „*Private sector partnerships to promote economic development - An overview of donor funds and facilities*“, The Donor Committee for Enterprise Development, Maastricht.

Heinrich-Fernandes, M. (2017), „*How donors can make the transition to strategic private sector engagement: Programming innovations and organisational change*“, Briefing Note, The Donor Committee for Enterprise Development, Maastricht.

Hinzmann, B. et al. (2016), „*Wirtschaft Macht Politik: Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure in internationalen Politikprozessen*“, Misereor/Brot für die Welt/Global Policy Forum, Aachen/Berlin/Bonn.

Humphrey, J. und L. Navas-Alemán (2010), „*Value Chains, Donor Interventions and Poverty Reduction: A Review of Donor Practice*“, Institute of Development Studies, Brighton.

Hütz-Adams, F. (2010), „*Menschenrechte im Anbau von Kakao - Eine Bestandsaufnahme der Initative der Kakao- und Schokoladenindustrie*“, Nr. 08/2010, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung, Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg.

ILO (1998), „*Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemassnahmen*“, International Labour Organization, Genf.

Kaplan, M. et al. (2016a), „*Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.

Kaplan, M. et al. (2016b), „*Agricultural Value Chains*“, German Institute for Development Evaluation (DEval), Bonn.

Kidoido, M. und K. Child (2014), „*Evaluating value chain interventions: A review of recent evidence*“, ILRI Discussion Paper, Nr. 26, International Livestock Research Institute, Nairobi.

Kindornay, S. und F. Reilly-King (2013), „*Investing in the Business of Development - Bilateral Donor Approaches to Engaging the Private Sector*“, The North-South Institute, Canadian Council for International Co-operation, Ottawa.

Larochelle, C. et al. (2017), „Did You Really Get the Message? Using Text Reminders to Stimulate Adoption of Agricultural Technologies“, *The Journal of Development Studies*, S. 1–17.

Martens, J. (2012), „*DeveloPPP - BMZ geförderte Entwicklungspartnerschaften: Verbindung der Interessen der Privatwirtschaft*“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Erfurt.

Moh, K. und A. Fort (2016), „*Rapid Evaluation of the Peru Cocoa Alliance*“, United States Agency for International Development, Washington D.C.

Morazán, P. und I. Knoke (2016), „*Agenda 2030 - Nachhaltige Entwicklungsziele (SDG). Die Rolle des Privatsektors*“, Südwind e.V., Bonn.

Muto, M. und T. Yamano (2009), „The Impact of Mobile Phone Coverage Expansion on Market Participation: Panel Data Evidence from Uganda“, *World Development*, Vol. 37, Nr. 12, S. 1887–1896.

Nakasone, E. (2014), „*The Role of Price Information in Agricultural Markets: Experimental Evidence from Rural Peru*“, International Food Policy Research Institute, Washington D.C.

OECD (2006), „*Promoting Pro-Poor Growth - Agriculture*“, DAC Guidelines and Reference Series, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2009), „*Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*“, Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.

OECD (2011), „*OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*“, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OHCHR (2011), „*Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework*“, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, New York/Genf.

Oxfam (2014), „*Wohin steuert die German Food Partnership?*“, Berlin.

Oxfam (2016), „*Böcke zu Gärtnern - Wie die aktuelle Kooperation mit Agrarkonzernen eine nachhaltige Landwirtschaft verhindert*“, Berlin.

Pfisterer, S. et al. (2009), „*The Effectiveness of Public Private Partnerships in East African Export-Oriented Horticulture - Review of the World Summit on Sustainable Development Public-Private Partnership Programme in Tanzania, Kenya, Ethiopia (Zambia and Uganda)*“, Dutch Ministry of Foreign Affairs / Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Security, Den Haag.

Raetzell, L. et al. (2014), „*Marktstudie Leistungsspektrum der EZ für die deutsche Wirtschaft - Passen Angebot und Nachfrage zusammen?*“, Syspons, Berlin.

Rankin, M. et al. (2016), „*Public–private partnerships for agribusiness development – A review of international experiences*“, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rom.

Rao, E. J. O. und M. Qaim (2011), „Supermarkets, Farm Household Income, and Poverty: Insights from Kenya“, *World Development*, Vol. 39, Nr. 5, S. 784–796.

Roloff, N. und T. Finkel (2013), „*Verzahnung von Entwicklungszusammenarbeit und Aktivitäten der Privatwirtschaft im internationalen Kontext*“, Como Consult GmbH, Bonn.

Sewalanka Foundation und Center for Poverty Analysis (2011), „*Final report on mid-term review of USAID Public Private Alliances: Dairy enhancement in the Eastern Province (DEEP) and Sustainable Agriculture through Commercialization (SAC)*“, United States Agency for International Development, Washington D.C.

Springer-Heinze, A. (2017), „*ValueLinks 2.0 - Manual on Sustainable Value Chain Development: Volume 2, Value Chain Solutions*“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.

Thorpe, J. und M. Maestre (2015), „*Public Private Partnerships (PPPs) in Agriculture: Enabling Factors and Impact on the Rural Poor*“, Institute of Development Studies, Brighton.

Treichel, K. et al. (2016), „*Multi-Akteurs-Partnerschaften im Rahmen der Agenda 2030: Eine praxisorientierte Analyse von Potentialen, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren*“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn.

Vaes, S. und H. Huyse (2015), „*Private Sector in Development Cooperation Mapping International Debates, Donor Policies and Flemish Development Cooperation*“, KU Leuven Research Institute for Work and Society, Leuven.

VENRO (2015), „*Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft - Zwischen Konfrontation und Kooperation*“, Nr. 16, 2015 im Gespräch, Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V, Bonn/Berlin.

Vertical Media GmbH (2018), „Was ist ein Startup?“, *Gründerszene Magazin*, *https://www.gruenderszene.de/lexikon/begriffe/startup* (zugegriffen 19.02.2018).

VN Generalversammlung (2015), „*Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung - Resolution der Generalversammlung*“, Nr. A/RES/70/1, Vereinte Nationen, New York.

Wagner, L. J. (2017), *Menschenrechte in der Entwicklungspolitik: Extraterritoriale Pflichten, der Menschenrechtsansatz und seine Umsetzung*, Springer VS, Wiesbaden, 1. Aufl.

Weigel, G. und D. Waldburger (2004), „*ICT4D - Connecting People for a Better World*“, Bern.

11. ANHANG

Anhang A: Evaluierungsmatrix

Anhang B: Portfolio – Programme zur Umsetzung von EPW und iEPW

Anhang C: Portfolio – Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP)

Anhang D: Portfolio – Unterstützungsprogramme

Anhang E: Liste der ausgewerteten Strategiedokumente

Anhang F: Potenzielle menschenrechtliche Risiken im Zusammenhang mit EZ-Maßnahmen gemäß dem „Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit“ des BMZ

Anhang G: Zeitplan der Evaluierung

Anhang H: Evaluierungsteam und Mitwirkende

Anhang A: Evaluierungsmatrix

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/ Quellen	DAC-Kriterium
Evaluierungsfrage 1: Inwieweit ist die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor geeignet, zur Umsetzung relevanter Strategien des BMZ beizutragen?				
	BK 1.1.1 Es gibt eine schlüssige *Theory of Change* und Wirkungshypothesen zur ZmWA, die kohärent und nachvollziehbar darauf ausgerichtet sind, zu den relevanten Sektor- und Querschnittsstrategien des BMZ beizutragen.	Rekonstruktion der ToC zur ZmWA und Analyse ihrer Kohärenz mit übergeordneten Zielen und Strategien, den Strategien in den Sektoren Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Privatwirtschaftsförderung und Ernährungssicherung sowie den Querschnittsthemen Menschenrechte/Umwelt- und Sozialstandards und Geschlechtergerechtigkeit; Analyse der Kohärenz mit übergeordneten entwicklungspolitischen Zielen und Strategien	Strategiedokumente, Interviews mit Mitarbeitenden von BMZ, DOs, Unternehmen, NROs, anderen Gebern, Literatur	Relevanz
	BK 1.1.2 Die strategische Verankerung sowie die Zielausrichtung der ZmW in der deutschen TZ finden sich auch in den Ansätzen anderer Geber wieder.	Abgleich mit Ansätzen anderer Geber (z. B. DFID, nordische Länder, Niederlande) hinsichtlich Zielen, Zielgruppen, Steuerungsmechanismen, Handlungsfeldern, Art der integrierten Unternehmen, Partnerländern		
Evaluierungsfrage 2: Inwieweit sind die Programme der TZ, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, geeignet, zur Umsetzung relevanter Strategien des BMZ beizutragen?				
2.1 Inwieweit unterstützen die Programme die Umsetzung relevanter Strategien des BMZ?	BK 2.1.1 Die Programme fügen sich kohärent und nachvollziehbar in die ToC zur ZmWA ein.	Rekonstruktion der ToC zur ZmWA; Identifikation von Handlungsfeldern der Programme; Überprüfung der Plausibilität, inwiefern die Handlungsfelder Beiträge zur ToC liefern	Strategiedokumente, Programmdokumente, Konzepte der DOs, Experteninterviews mit	Relevanz
	BK 2.1.2 Die Programme tragen kohärent und nachvollziehbar zu den entwicklungspolitischen Zielen bei.	Rekonstruktion der ToC zur ZmWA; Analyse der Ausgestaltung und Schwerpunktsetzung der Handlungsfelder hinsichtlich Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele der Strategien in den Sektoren Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Privatwirtschaftsförde-		

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/ Quellen	DAC-Kriterium
		rung und Ernährungssicherung sowie der Querschnittsthemen Menschenrechte/Umwelt- und Sozialstandards und Geschlechtergerechtigkeit	Unternehmen, Unternehmensverbänden, Literatur	
	BK 2.1.3 Das Projektportfolio ist auf die regionalen Schwerpunkte des BMZ ausgerichtet.	Abgleich der Allokation des Projektportfolios mit den regionalen Schwerpunkten des BMZ		
2.2 Inwieweit sind die Programme geeignet, die Privatwirtschaft für das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele einzubinden?	BK 2.2.1 Die Ausgestaltung der Programme zielt auf Länder und Aktivitäten, die für Unternehmen von Interesse sind.	Abgleich der Interessen von Unternehmen zu Ländern und Aktivitäten mit den Angeboten in ausgewählten Programmen	Programmdokumente, Konzepte der DOs, Experteninterviews mit Unternehmen, Unternehmensverbänden, Literatur	Relevanz
	BK 2.2.2 Durch die Ausgestaltung der Programme werden wesentliche Barrieren für privatwirtschaftliches Engagement im Agrarsektor von Partnerländern der deutschen EZ angegangen.	Identifizierung von Engpässen für das privatwirtschaftliche Engagement im Agrarsektor von Partnerländern der deutschen EZ; Abgleich der identifizierten Engpässe mit den Unterstützungsleistungen der TZ für die Privatwirtschaft		
	BK 2.2.3 Die Ausgestaltung der Programme ist geeignet, verschiedene Unternehmenstypen anzusprechen.	Abgleich der Anforderungen und Zulassungskriterien ausgewählter Programme mit den Ressourcen und Kapazitäten besonders von KMU		
	BK 2.2.4 Die in den Programmen angelegten Verfahren sind kompatibel mit der Arbeitsweise der Privatwirtschaft.	Abgleich der Verfahrensabläufe von TZ und Unternehmen (z. B. bezüglich Projektzyklen, administrativen Regularien, Zeithorizonten)		
	BK 2.2.5 Die angebotenen Programme entsprechen der aktuellen internationalen Diskussion zur ZmW.	Abgleich der Programme mit aktuellen Programmschwerpunkten anderer Geber zur ZmW		
2.3 Inwieweit sind die Voraussetzungen im BMZ und in den DOs für eine angemessene	BK 2.3.1 Die Strukturen, Prozesse und Ressourcen im BMZ gewährleisten eine angemessene Steuerung der Programme.	Analyse der BMZ-internen Organisationsstruktur; Analyse der Rolle der Agentur für Wirtschaft und Entwicklung; Abgleich mit struktureller Verankerung der ZmW bei anderen Gebern; Analyse der Kommunikati-	Experteninterviews (BMZ und	Effektivität/Effizienz

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/ Quellen	DAC-Kriterium
Steuerung und Umsetzung der Programme gegeben?		onsstrukturen und -prozesse zwischen Programmverantwortlichen sowohl innerhalb des BMZ als auch zwischen BMZ und DOs	DOs), Literatur	
	BK 2.3.2 Die Strukturen, Prozesse und Ressourcen in den DOs gewährleisten eine angemessene Umsetzung der Programme.	Analyse der Organisationsstrukturen in den DOs; Analyse der Kommunikationsstrukturen und -prozesse zwischen Programmverantwortlichen sowohl innerhalb der DOs als auch zwischen BMZ und DOs		
Evaluierungsfrage 3: Inwieweit sind die Programme der TZ, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor zusammengearbeitet wird, geeignet, aufgrund dieser Zusammenarbeit einen entwicklungspolitischen Mehrwert zu erzeugen?				
3.1 Inwieweit liefern die Unternehmen aufgrund der Zusammenarbeit Beiträge zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele, die sie ohne Beteiligung der TZ nicht geliefert hätten?	BK 3.1.1 In den Programmen ist nachvollziehbar beschrieben, welcher entwicklungspolitische Mehrwert durch die ZmWA erreicht werden soll.	Analyse der Beschreibung des entwicklungspolitischen Mehrwertes in den Programmdokumenten, z. B. „Nutzbarmachung von zusätzlichen finanziellen, materiellen Ressourcen und/oder technischem/fachlichem Know-how der Privatwirtschaft; Innovationsgrad, Additionalität, Nachhaltigkeit	Dokumentenanalyse, Interviews mit Mitarbeitenden von BMZ, DOs, Unternehmen, NROs, Unternehmensverbänden	Relevanz
	BK 3.1.2 Es lassen sich Aktivitäten und Leistungen der Unternehmen identifizieren, die zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele beitragen und von den Unternehmen aufgrund der Zusammenarbeit mit der TZ durchgeführt wurden.	Analyse des Zusammenhangs zwischen ZmWA und Beitrag der Unternehmen zum Erreichen entwicklungspolitischer Ziele; Vergleich der TZ-Programme mit Zielen und Anforderungen von ausgewählten Programmen außerhalb der EZ		
	BK 3.1.3 Durch die Zusammenarbeit mit der TZ ergibt sich ein Mehrwert für die Unternehmen.	Analyse des Mehrwertes für die Privatwirtschaft durch die Zusammenarbeit mit der TZ, z. B. erhöhte Wirtschaftlichkeit, Risikominderung durch finanzielle Beiträge; Markterschließung durch Nutzung TZ-spezifischer Kompetenzen der DOs; Imagegewinn		

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/ Quellen	DAC-Kriterium
3.2 Inwieweit werden ausgewählte Handlungsfelder der TZ effektiv und effizient von privaten Unternehmen bearbeitet?	BK 3.2.1 In den Dokumenten der Programme der TZ, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor zusammengearbeitet wird, ist benannt, welche Aktivitäten und Leistungen die Unternehmen aufgrund welcher komparativen Vorteile erbringen sollen.	Analyse der in den Programmen genannten, von den Unternehmen zu bearbeitenden Handlungsfelder der TZ bezüglich der Hypothese, dass private Unternehmen diese „besser“ (z. B. effektiver, effizienter, nachhaltiger) bearbeiten	Dokumentenanalyse, Interviews mit Mitarbeitenden von BMZ, DOs, Unternehmen, NROs	Relevanz
	BK 3.2.2 Unternehmen erbringen die Leistungen effizient und effektiv.	Analyse der Effektivität und Effizienz des unternehmerischen Engagements; Einschätzung der verschiedenen Akteure (EZ, Unternehmen) zur Effektivität und Effizienz des unternehmerischen Engagements		
Evaluierungsfrage 4: Inwieweit wird die Einhaltung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards durch die Programme, in denen mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor kooperiert wird, nachgehalten?				
4.1 Inwieweit ist die Einhaltung der menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards in den Programmen verankert?	BK 4.1.1 Die menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie Umwelt- und Sozialstandards in den Programmen entsprechen internationalen Maßstäben.	Abgleich der menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie der Umwelt- und Sozialstandards in den Programmen mit international anerkannten Regularien, z. B. den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte oder dem Global Compact	Dokumentenanalyse, Interviews mit Mitarbeitenden von BMZ, DOs, Unternehmen, NROs	
	BK 4.1.2 Die in den Programmen gültigen menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie Umwelt- und Sozialstandards sind den relevanten Akteuren (BMZ, DOs, Unternehmen) bekannt.	Identifizierung der in den Programmen gültigen menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie der Umwelt- und Sozialstandards		
4.2 Inwieweit wird die Einhaltung der menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards in den	BK 4.2.1 In den Programmen sind Mechanismen zum Nachalten der menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards in den Projekten eingerichtet.	Analyse der Mechanismen zum Nachhalten der menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards und zur Einschätzung ihrer Wirksamkeit	Dokumentenanalyse, Interviews mit Mitarbeitenden von BMZ,	Relevanz
	BK 4.2.2 Es findet ein nachvollziehbares Monitoring der Einhaltung menschenrechtlicher	Identifizierung der Monitoringmechanismen bei den DOs und Einschätzung ihrer Wirksamkeit		

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden/ Quellen	DAC-Kriterium
Projekten nachgehalten?	Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards durch die DOs statt.		DOs, Unternehmen, NROs	
	BK 4.2.3 Das Monitoring der menschenrechtlichen Standards und Prinzipien sowie von Umwelt- und Sozialstandards wird im BMZ überprüft.	Identifizierung der Prüfmechanismen im BMZ und Einschätzung ihrer Wirksamkeit		

Anhang B: Portfolio – Programme zur Umsetzung von EPW und iEPW

Programm	DO	Ziel – Partnerländer – Zielgruppe	Finanzmittel (Euro)	Laufzeit	Kooperationsform	Projektanbahnung	Teilnahmekriterien für Unternehmen
develoPPP.de **(u. a. Potato Initiative Africa und Better Rice Initiative Asia)**	GIZ, DEG, sequa	**Ziel:** Nachhaltige Beiträge zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklung in den Partnerländern **Partnerländer:** Alle Partnerländer der jeweils aktuellen OECD-DAC-Länderliste der ODA-Empfänger **Zielgruppe:** Die Bevölkerung des jeweiligen Partnerlandes. Prioritäre Zielgruppe – wenn möglich – Arme und benachteiligte Gruppen der Bevölkerung	**Öffentlicher Beitrag***: 392 Mio. Beitrag/Jahr: 20,6 Mio. **Privater Beitrag***: 580 Mio. Beitrag/Jahr: 30,5 Mio. **Drittmittel***: ca. 70 Mio.	Seit 1999	EPW (Ideenwettbewerb)	Nachfrageorientiert	Deutsche und europäische Unternehmen Eine Million Euro Jahresumsatz Zehn Mitarbeiterinnen/ Mitarbeiter Drei operative Geschäftsjahre
develoPPP.de - SEWOH	GIZ, DEG, sequa	**Ziel:** Das Kooperations- und Innovationspotenzial aus der Zusammenarbeit von TZ und Privatwirtschaft wird für die Armutsreduzierung und Hungerminderung in ländlichen Gebieten Afrikas und – im geringeren Ausmaß – Indiens in Wert gesetzt. **Partnerländer:** Hauptsächlich Afrika, in geringen Teilen in Indien **Zielgruppe:** Ländliche Bevölkerung, insbesondere kleinbäuerliche Familienbetriebe, Beschäftigte in Unternehmen der verarbeitenden Industrie sowie Vermarktungsbetriebe	**Öffentlicher Beitrag:** 4,5 Mio. Beitrag/Jahr: 0,75 Mio. **Privater Beitrag:** keine Angabe **Drittmittel:** 1,0 Mio.	2014 bis 2019	EPW (Ideenwettbewerb)	Nachfrageorientiert	Deutsche und europäische Unternehmen Eine Million Euro Jahresumsatz Zehn Mitarbeiterinnen/ Mitarbeiter Drei operative Geschäftsjahre

PPP-Fazilität Afrika	GIZ	**Ziel:** Förderung und vermehrte Nutzung der Potenziale in Afrika ansässiger Unternehmen und Verbände hinsichtlich nachhaltiger, breitenwirksamer entwicklungspolitischer Wirkungen durch die Kooperation mit der deutschen TZ **Partnerländer:** Ghana, Kamerun, Kenia, Südafrika, Tansania und Tunesien **Zielgruppe:** Arbeitnehmer/-innen, Kund/-innen und Zulieferer/-innen der beteiligten Unternehmen sowie Menschen, die z. B. durch den Ausbau von Infrastruktur oder den Schutz der Umwelt direkt oder indirekt profitieren	**Öffentlicher Beitrag:** ca. 19 Mio. Beitrag/Jahr: 2,1 Mio. **Privater Beitrag:** 26 Mio. Beitrag/Jahr: 3,2 Mio.	2006 bis 2014	EPW (kein Ideenwettbewerb)	Eher angebotsorientiert	In Afrika ansässige Unternehmen (lokale Unternehmen, MNU mit nationaler Niederlassung) Eine Million Euro Jahresumsatz Zehn Mitarbeiterinnen/ Mitarbeiter Drei operative Geschäftsjahre in Afrika
Beschäftigung für nachhaltige Entwicklung in Afrika (E4D)	GIZ	**Ziel:** Quantitative und qualitative Verbesserung der Beschäftigungssituation in ausgewählten Ländern Afrikas in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und öffentlichen Akteuren **Partnerländer:** Ghana, Kamerun, Kenia, Mosambik, Südafrika, Tansania, Uganda, Sambia **Zielgruppe:** Ärmere Bevölkerungsgruppen im erwerbsfähigen Alter sowie Frauen und Jugendliche	**Öffentlicher Beitrag:** 19 Mio. Beitrag/Jahr: 2,1 Mio. **Privater Beitrag:** Keine Angabe **Drittmittel:** 46 Mio.	2015 bis 2019	EPW (kein Ideenwettbewerb)	Eher angebotsorientiert	In Afrika ansässige Unternehmen (lokale Unternehmen, MNU mit nationaler Niederlassung) Eine Million Euro Jahresumsatz Zehn Mitarbeiterinnen/ Mitarbeiter Drei operative Geschäftsjahre in Afrika
Fonds Fragile Staaten Westafrikas (PPP-FFS)	GIZ	**Ziel:** Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bevölkerung im Umfeld der Partnerunternehmen in ausgewählten fragilen Staaten Westafrikas **Partnerländer:** Côte d'Ivoire, Liberia, Sierra Leone und Guinea **Zielgruppe:** Ärmere Bevölkerungsgruppen im erwerbsfähigen Alter	**Öffentlicher Beitrag:** 6,5 Mio. Beitrag/Jahr: 0,7 Mio. **Privater Beitrag:** 4 Mio.	2011 bis 2020	EPW (kein Ideenwettbewerb)	Eher angebotsorientiert	Im Partnerland ansässige Unternehmen (lokale Unternehmen, MNU mit Niederlassungen im Partnerland) > 0,5 Mio. Euro Jahresumsatz Zehn Mitarbeiterinnen/ Mitarbeiter Drei operative Geschäftsjahre

Competitive African Rice Initiative (CARI)	GIZ	**Ziel:** Steigerung des Einkommens von mindestens 120.000 Reisproduzent/ -innen durch verbesserten Marktzugang **Partnerländer:** Burkina Faso, Ghana, Nigeria, Tansania **Zielgruppe:** Kleinbäuerliche Reisproduzenten/-innen	**Öffentlicher Beitrag:** 2,5 Mio. Beitrag/Jahr: 0,5 Mio. **Privater Beitrag:** keine Angabe **Drittmittel:** 9,5 Mio.	2013 bis 2017	iEPW	Eher angebotsorientiert	Internationale, deutsche und lokale Unternehmen
Grüne Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft (GIAE)	GIZ	**Ziel:** Unterstützung der gesamten Agrar- und Ernährungswirtschaft durch die Förderung von Innovationen in der landwirtschaftlichen Wertschöpfung **Partnerländer:** Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Ghana, Indien, Kamerun, Kenia, Malawi, Mali, Mosambik, Nigeria, Sambia, Togo, Tunesien **Zielgruppe:** Kleinbäuerliche Familienbetriebe in ausgewählten ländlichen Regionen der Partnerländer sowie die Beschäftigten in der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette	**Öffentlicher Beitrag:** 200 Mio. Beitrag/Jahr: 25 Mio. **Privater Beitrag:** Keine Angabe	2014 bis 2021	iEPW	Angebotsorientiert	Internationale, deutsche und lokale Unternehmen
Competitive Cashew Initiative (ComCashew)	GIZ	**Ziel:** Nachhaltige Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und des Armutsminderungspotenzials der Cashew-Wertschöpfungskette in Afrika **Partnerländer:** Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mosambik **Zielgruppe:** Kleinbäuerliche Cashew-Betriebe sowie die Mitarbeiter/-innen von Cashew-Verarbeitungsbetrieben	**Öffentlicher Beitrag:** 8,0 Mio. Beitrag/Jahr: 0,8 Mio. **Privater Beitrag:** 17,0 Mio. Beitrag/Jahr: 1,7 Mio. **Drittmittel**: 16,9 Mio.	2009 bis 2019	iEPW	Angebotsorientiert	Internationale, deutsche und lokale Unternehmen

Sustainable Smallholder Agri-Business Programme (SSAB)	GIZ	**Ziel:** Nachhaltige Verbesserung der Einkommen und der Nahrungsversorgung west- und zentralafrikanischer Kleinbauern und -bäuerinnen aus diversifiziertem Anbau **Partnerländer:** Elfenbeinküste, Ghana, Togo, Nigeria, Kamerun **Zielgruppe:** Kakaobauern	**Gesamtvorhaben**:** 25,4 Mio.	2009 bis 2019	iEPW	Angebotsorientiert	Internationale, deutsche und lokale Unternehmen

* Die öffentlichen Finanzmittel beziehen sich auf tatsächlich verausgabte Mittel. Alle anderen Werte sind Schätzgrößen.
** Aufgrund der Dokumentenlage war eine Aufschlüsselung der Finanzmittel nach öffentlichen und privaten Beiträgen sowie Drittmitteln nicht möglich.

Quellen: Eigene Darstellung nach Hartmann et al. (2017), Raetzell et al. (2014), Interviews mit Programmverantwortlichen, Auswertung von Programmdokumenten

Anhang C: Portfolio – Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP)

Programm	DOs	Beschreibung	Finanzmittel (Euro)	Laufzeit	Herkunft der Kooperationsunternehmen
Forum Nachhaltiger Kakao (FNK)	GIZ	**Ziel:** Verbesserung der Lebensumstände der Kakaobauern und ihrer Familien und Beitrag zu einem gesicherten Lebensunterhalt; Schonung und Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität in den Anbauländern sowie Erhöhung des Anbaus und der Vermarktung nachhaltig erzeugten Kakaos **Zielländer:** Länder in den Partnerregionen Afrika, Asien und Lateinamerika **Zielgruppe:** Kleinbäuerliche Kakaoproduzent/-innen sowie Konsument/-innen von Kakao und Kakaoprodukten in Deutschland	**Öffentlicher Beitrag:** BMZ-Beitrag: 0,3 Mio. BMEL-Beitrag: 0,2 Mio. Gesamtbeitrag: 0,5 Mio. Beitrag/Jahr: 0,1 Mio. **Privater Beitrag:** Keine Angabe **Drittmittel**: 0,3 Mio.	2012–2016	Deutsche Unternehmen
Aktionsbündnis für nachhaltige Bananen (ABNB)	GIZ	**Ziel:** Langfristig nachhaltigere Produktion aller auf dem deutschen Markt vertriebenen Bananen entlang der gesamten Wertschöpfungskette sowie Förderung von Menschenrechten und Umweltschutz; Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Produktionsländern sowie der Löhne bzw. des Einkommens der Produzent/-innen und Arbeiter/-innen **Zielländer:** Keine Angabe **Zielgruppe:** Produzent/-innen und Arbeiter/-innen	**Öffentlicher Beitrag**: 0,46 Mio. Beitrag/Jahr: 0,15 Mio. **Privater Beitrag:** Keine Angabe	2015–2017	Keine Angabe
Global Coffee Platform (GCP)	GIZ	**Ziel:** Mittelfristige Erreichung sozialer, ökologischer und ökonomischer Nachhaltigkeit in den Kaffeesektoren Afrikas, Asiens und Lateinamerikas; globale Verbesserung der sozio-ökonomischen Struktur des internationalen Kaffeesektors unter Einbeziehung der Produktionsbasis **Zielländer:** Erzeugerländer von Kaffee in Afrika, Asien und Lateinamerika **Zielgruppe:** Keine Angabe	**Öffentlicher Beitrag**: Keine Angabe **Privater Beitrag:** Keine Angabe	Seit 2003	Keine Angabe

Quellen: Eigene Darstellung nach Hartmann et al. **(2017)**, Raetzell et al. **(2014)**, Interviews mit Programmverantwortlichen, Auswertung von Programmdokumenten

Anhang D: Portfolio – Unterstützungsprogramme

Programme	DOs	Beschreibung	Finanzmittel (Euro)	Laufzeit	Herkunft der Kooperationsunternehmen
Lab of Tomorrow (LoT)	GIZ	**Ziel:** Entwicklung und Pilotierung neuer, innovativer Geschäftsideen für die Umsetzung in Partnerländern **Partnerländer:** Keine Angabe **Zielgruppe:** Unternehmen, die in Entwicklungs- und Schwellenländern bereits aktiv sind oder dies vorhaben	**Öffentlicher Beitrag:** Keine Angabe **Privater Beitrag:** Keine Angabe	Keine Angabe	Keine Beschränkung
International Corporate Volunteering (ICV)	GIZ	**Ziel:** Unterstützung von Vorhaben in den Partnerländern durch kompetenzbasierte Einsätze von deutschen Unternehmensvertreter/-innen **Partnerländer:** Keine Angabe **Zielgruppe:** Deutsche und europäische Unternehmen	**Öffentlicher Beitrag:** 1,75 Mio. Beitrag/Jahr: 0,58 **Privater Beitrag:** Keine Angabe	Keine Angabe	Deutsche und Europäische Unternehmen
Begleitmaßnahmen (BSS)	DEG	**Ziel:** Steigerung der entwicklungspolitischen Breiten- und Struktureffekte von DEG-Finanzierungsprojekten **Partnerländer**: Weltweit **Zielgruppe:** Neu- und Bestandskunden/-innen der DEG	**Öffentlicher Beitrag**: 19,4 Mio. Beitrag/Jahr: 1,5 Mio. **Privater Beitrag:** 19,9 Mio. Beitrag/Jahr: 1,5 Mio. **Drittmittel**: 0,7 Mio.	Seit 2005*	Keine Beschränkung
Import Promotion Desk (IPD)	sequa	**Ziel:** Stärkung der Exportkapazitäten des Privatsektors in den Partnerländern in ausgewählten Sektoren **Partnerländer**: Ägypten, Indonesien, Peru, Kirgistan, Nepal, Äthiopien, Kolumbien, Tunesien	**Öffentlicher Beitrag:** 8,7 Mio. Beitrag/Jahr: 1,2 Mio. **Privater Beitrag:** Keine Angabe	2012–2018	KMU ausgewählter Sektoren der Partnerländer

		Zielgruppe: KMU ausgewählter Sektoren der Partnerländer			
ExperTS	GIZ	**Ziel:** Beratung deutscher Unternehmen zu Kooperationsmöglichkeiten mit der TZ **Partnerländer**: Alle Entwicklungsländer der jeweils aktuellen OECD-DAC-Länderliste der ODA-Empfänger **Zielgruppe:** Lokale Unternehmen, die nach Deutschland/Europa exportieren bzw. dort investieren sowie deutsche und europäische Unternehmen, die in Entwicklungs- und Schwellenländern investieren	**Öffentlicher Beitrag**: 29,7 Mio. Beitrag/Jahr: 3,3 Mio. **Privater Beitrag:** Keine Angabe **Drittmittel:** 1,6 Mio.	2012–2020	Deutsche, europäische und lokale Unternehmen aus den Zielländern
EZ-Scouts	GIZ	**Ziel:** Akquise von Unternehmen für entwicklungspolitische Investitionen in Partnerländern **Partnerländer**: Weltweit **Zielgruppe:** Keine Angabe	**Öffentlicher Beitrag:** 30,7 Mio. Beitrag/Jahr: 2,8 Mio. **Privater Beitrag:** Keine Angabe	2010–2020	Deutsche Unternehmen
Responsible and Inclusive Business Hubs (RIBH)	GIZ	**Ziel:** Teilnahme armer Bevölkerungsgruppen an im ökologischen, sozialen und ökonomischen Sinne breitenwirksam gestalteten Geschäftsmodellen der Unternehmen **Partnerländer**: Länder der Regionen MENA, Subsahara-Afrika, Südost-Asien **Zielgruppe:** Arme Bevölkerungsgruppen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 3.000 USD pro Jahr	**Öffentlicher Beitrag:** 4,9 Mio. Beitrag/Jahr: 1 Mio. **Privater Beitrag:** Keine Angabe	2013–2017	Keine Beschränkung

Innovative Kooperationsansätze mit der Wirtschaft (IKW)	GIZ	**Ziel:** Erschließung neuer Themen und Kooperationsansätze zur Förderung der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft; Unterstützung des Technologietransfers, Erhöhung der Breitenwirksamkeit und Verbesserung der Nachhaltigkeit der TZ durch die Einbindung deutscher und europäischer Unternehmen **Partnerländer**: Alle Entwicklungsländer der jeweils aktuellen OECD-DAC-Länderliste der ODA-Empfänger **Zielgruppe:** Keine Angabe	**Öffentlicher Beitrag:** 4 Mio. Beitrag/Jahr: 1 Mio. **Privater Beitrag:** Keine Angabe	2013–2016	Deutsche und europäische Unternehmen
Strategische Partnerschaft Digitales Afrika	GIZ	**Ziel:** Nutzung der Chancen der Digitalisierung für die Entwicklung Afrikas **Partnerländer**: Äthiopien, Kamerun, Kenia, Mosambik, Nigeria, Ruanda, Sambia, Südafrika, Tunesien, Uganda **Zielgruppe:** Arme Bevölkerungsgruppen in den Zielländern	**Öffentlicher Beitrag***: Keine Angabe **Privater Beitrag:** Keine Angabe	Seit 2015	Deutsche und europäische Unternehmen

* Angaben zu den öffentlichen Beiträgen sind nur für das übergeordnete Sektorvorhaben „Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“ verfügbar.

Quellen: Eigene Darstellung nach Hartmann et al. **(2017)**, Raetzell et al. **(2014)**, Interviews mit Programmverantwortlichen, Auswertung von Programmdokumenten

Anhang E: Liste der ausgewerteten Strategiedokumente

Übergeordnet/ international	VN-Generalversammlung **(2015)**: Die Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung
National	BMZ (2012): Armut wirksamer bekämpfen – weltweit! Übersektorales Konzept zur Armutsreduzierung BMZ (2015d): Zukunftscharta. EINEWELT – Unsere Verantwortung BMZ (2016e): BMZ-Afrikapolitik: Neue Herausforderungen und Akzente BMZ (2017a): Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika
Landwirtschaft und Ernährungssicherung; Ländliche Entwicklung	BMZ (2011e): Entwicklung ländlicher Räume und ihr Beitrag zur Ernährungssicherung BMZ (2013a): Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft BMZ (2013f): Ernährungssicherung – Strategische Orientierung für die deutsche Entwicklungspolitik BMZ (2015a): EINEWELT ohne Hunger ist möglich – Lösungsansätze der deutschen Entwicklungspolitik BMZ (2016c): Globalvorhaben Grüne Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft
Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft	BMZ (2011d): Kooperation mit dem Privatsektor im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit – Kooperationsformen BMZ (2011c): Märkte entwickeln, Wohlstand schaffen, Armut reduzieren, Verantwortung übernehmen – Die Wirtschaft als Partner der Entwicklungspolitik BMZ (2014): Chancen nutzen – nachhaltig handeln. Das BMZ unterstützt nachhaltige Aktivitäten von Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern (Flyer) BMZ (2016a): Leistungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für die Wirtschaft BMZ (2016d): Wirtschaft – Chancen für nachhaltige Entwicklung: Privatwirtschaft als Partner in der Entwicklungszusammenarbeit (Flyer)
Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor	BMZ (2013e): Kooperation mit dem Privatsektor im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit. Aktuelle Situation und Ausblick im Sektor Landwirtschaft und Naturressourcenmanagement BMZ (2016b): Referenzrahmen für Entwicklungspartnerschaften im Agrar- und Ernährungssektor
Menschenrechte international	ILO (1998): Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen OECD (2011): OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen DGCN et al. (2012): Menschenrechte achten. Ein Leitfaden für Unternehmen DGCN (2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“

Menschenrechte national	BMZ (2004): Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004–2007 BMZ (ohne Datum): Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008–2010 BMZ (2011a): Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik BMZ (2013b): Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit Auswärtiges Amt (2016): Nationaler Aktionsplan Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Anhang F: Potenzielle menschenrechtliche Risiken im Zusammenhang mit EZ-Maßnahmen gemäß dem „Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit“ des BMZ (BMZ, 2013b)

Schwerpunkte: Sicherung der Ernährung und Landwirtschaft

Risiken	Vermeidung der Risiken
Benachteiligung, Verlust relativer Wettbewerbsfähigkeit und verschärfte Armut von Pastoralist/-innen, Klein- und Subsistenzbauern/-bäuerinnen	Inklusive Agrarwirtschaftsentwicklung fördern, die vulnerable Personengruppen an der Wirtschaftsentwicklung teilhaben lässt Keine Aktivitäten fördern, die negative Auswirkungen auf Menschen in Armut haben Stärkung von Klein(st)betrieben, z. B. durch Einbindung in Wertschöpfungsketten, Ermöglichung des Zugangs zu Beratungs- und Finanzdienstleistungen, insbesondere für Frauen Inklusive und repräsentative Beteiligungsprozesse → FAO Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security
Verschlechterung der Ernährungssituation durch Verdrängung der Nahrungsmittelproduktion für den lokalen Konsum	Uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte auf Nahrung und Wasser, d. h. keine Umwidmung von Agrarflächen ohne angemessene Alternativen oder Entschädigung für Betroffene Inklusive Geschäftsmodelle unterstützen → 6 Prinzipien des BMZ-Strategiepapiers „Biokraftstoffe"
Verschlechterung des Zugangs zu Trinkwasser und Wasser für die landwirtschaftliche Produktion	Bewässerungslandwirtschaft fördern, die Nachhaltigkeitskriterien genügt Lösung von Nutzungskonflikten durch gerechten Interessensausgleich und möglichst nicht zu Lasten von vulnerablen Personengruppen (z. B. Subsistenzbauern/-bäuerinnen, Pastoralisten/-innen, Binnenvertriebene)
Benachteiligung marginalisierter Gruppen (z. B. Frauen, Minderheiten, Pastoralisten/-innen, jungen Menschen, Indigenen) bei Bodenreform, Landtitelvergabe, Landnutzungsplanung	Gleichberechtigten Zugang zu Land und Wasser und Stärkung der Rechtssicherheit fördern Traditionelle Land- und Wasserrechte indigener Völker und gewohnheitsrechtliche Landrechte, insbesondere von Frauen, berücksichtigen Struktureller Benachteiligung von Frauen und jungen Menschen (v. a. Waisenkindern) entgegenwirken → FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security
Verschlechterte Arbeits- und Sicherheitsstandards in landwirtschaftlichen Betrieben	Berücksichtigung und gezielte Förderung der Kernarbeitsnormen, auch bei Vorhaben zur Förderung von Wettbewerbs- und Exportfähigkeit, insb. Vermeidung von Kinderarbeit und Zwangsarbeit, gezielte Maßnahmen zum Arbeitsschutz, Förderung von Arbeitnehmervertretungen, Entlohnung, welche einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht

	→ IFC Performance Standard 2012 Nr. 2 & Guidance Note 2
Verkauf und Verpachtung von Land ohne Information, Beteiligung und Zustimmung der Betroffenen	Möglichst früh und umfassend die lokale Bevölkerung in Planungen und Verhandlungen einbeziehen Verkauf und Verpachtung nur mit freiwilliger, rechtzeitiger und in Kenntnis der Sachlage erteilter Zustimmung der Bevölkerung
Zwangsräumungen und -umsiedlungen durch Verkauf und Verpachtung von Land oder keine Leistung von Entschädigungszahlungen	Alle Alternativen zur Umsiedlung prüfen und ausschöpfen; wenn unvermeidbar: Anwendung der → UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement In Ergänzung IFC Performance Standard Nr. 5 sowie Guidance Note Nr. 5
Siehe insbes. die Allgemeinen Bemerkungen zum Sozialpakt zu den Rechten auf Nahrung (Nr. 12) und Wasser (Nr. 15) BMZ-Materialie (2010): Menschenrechte konkret, Fact Sheet zum Menschenrechtsansatz im Schwerpunkt Ernährungssicherung und Landwirtschaft, S. 12–13	

Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Risiken	Vermeidung der Risiken
Verdrängung lokaler (Kleinst-, Klein- und mittlerer) Unternehmen	Ex-ante-Analysen durchführen, die Informationen zu möglichen negativen Auswirkungen auf benachteiligte und arme Personengruppen enthalten
Übermäßige finanzielle Belastung benachteiligter Personengruppen durch Fiskalreformen	Kompensierende Maßnahmen, Übergangsfristen, Ausnahmeregelungen etc. für Betroffene identifizieren und vereinbaren Multi-Stakeholder-Dialoge gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Gruppen Moderation des Dialogs zwischen Investor/-in und lokalen Unternehmen über Formen der produktiven Einbindung Förderung breitenwirksamer Geschäftsmodelle (inclusive business), bei denen Unternehmen im eigenen Interesse Menschen in Armut adressieren
Übermäßige finanzielle Belastung von Menschen in Armut durch unverantwortliche Kreditvergabe	Entwicklung angepasster und gendersensibler Finanzdienstleistungen für Bedarfe benachteiligter Personengruppen und Branchen Responsible-Finance-Ansätze nutzen, insbes. zu finanzieller Grundbildung und staatlich reguliertem Verbraucherschutz
Beeinträchtigung von Arbeits- und Sicherheitsstandards in Betrieben	Gezielte Förderung der ILO-Kernarbeitsnormen, auch bei Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen (insb. Vermeidung von Kinderarbeit und Zwangsarbeit, Maßnahmen zum Arbeitsschutz, Förderung von Arbeitnehmervertretungen) → IFC Performance Standard 2012 Nr. 2 & Guidance Note 2 Aufklärung über Arbeitnehmerrechte fördern, insb. bei benachteiligten Personengruppen

Erhöhte Umweltbelastung und Zerstörung von Ökosystemen und deren Leistungen für Menschen	Einbeziehung von Umweltschutz- und Umweltrechtstandards bei der Förderung von Branchen/Unternehmen Integration von betrieblichem Umweltschutz in unternehmensnahe Beratungsdienstleistungen fördern Beratung zu Umweltfolgenabschätzung und Umsetzung von Umweltstandards für Investitionsprojekte → IFC Performance Standards 2012, insb. Nr. 1 & Guidance Note 1; Nr. 4 & Guidance Note 4; Nr. 6 & Guidance Note 6
Zwangsumsiedlungen im Kontext von Investitionsprojekten	Alle Alternativen zur Umsiedlung prüfen und ausschöpfen; wenn unvermeidbar: Anwendung der → UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement In Ergänzung IFC Performance Standard Nr. 5 & Guidance Note Nr. 5
Verletzung von Mitbestimmungsrechten indigener Völker bei Infrastrukturmaßnahmen auf indigenen Territorien	Anwendung des Grundsatzes der freien, vorherigen, informierten Zustimmung („free, prior, informed consent“) der indigenen Völker unterstützen → IFC Performance Standard 2012 Nr. 7 & Guidance Note 7
Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 18 zum Sozialpakt zum Recht auf Arbeit und ILO-Kernarbeitsnormen; zur menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung: OHCHR (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework BMZ (2010): Menschenrechte konkret. Fact Sheet zum Menschenrechtsansatz im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, S. 16–17	

Anhang G: Zeitplan der Evaluierung

Konzeptionsphase	11/2016–01/2017	Klärungsgespräche mit BMZ, GIZ, DEG, PTB und KfW
	02–06/2017	Erstellung des Evaluierungskonzepts
	06/2017	Versand des Evaluierungskonzepts an die Referenzgruppe
	06/2017	Erstes Referenzgruppentreffen
	09/2017	Fertigstellung des Evaluierungskonzepts

Datenerhebungsphase	12/2016–04/2017	Portfolioanalyse
	02–05/2017	Abfrage offizieller Programmunterlagen bei den DOs
	05–10/2017	Durchführung der Interviews

Datenanalysephase	06–08/2017	Auswertung von Programm- und Strategiedokumenten
	06–10/2017	Rekonstruktion der *Theory of Change* (ToC) der ZmWA
	07–11/2017	Auswertung von Interviews
	11/2017–02/2018	Synthese der Ergebnisse und Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen
	12/2017	Referenzgruppensitzung zu ausgewählten Ergebnissen und ersten Empfehlungen

Berichtslegung	03/2018	Übersendung des Berichtsentwurfs an die Referenzgruppenmitglieder
	04/2018	Referenzgruppensitzung zum Entwurf des Evaluierungsberichts
	05/2018	Versand des überarbeiteten Berichts und der Feedback-Matrix an die Referenzgruppe
	05–06/2018	Lektorat und Korrektorat des Evaluierungsberichts
	08/2018	Layout des Evaluierungsberichts
	10/2018	Veröffentlichung des Evaluierungsberichts
	07–11/2018	Disseminierung der Evaluierungsergebnisse

Anhang H: Evaluierungsteam und Mitwirkende

Kernteam	
Dr. Marcus Kaplan	Teamleiter
Dr. Sabine Brüntrup-Seidemann	Evaluatorin
Dr. Nico Herforth	Evaluator
Dr. Stefanie Krapp (bis 31.03.2018)	Abteilungsleiterin
Dr. Martin Bruder (ab 01.04.2018)	Abteilungsleiter
Rebecca Maicher	Projektadministratorin
Mitwirkende	**Funktion und Aufgabengebiet**
Kirsten Vorwerk	DEval-interne Peer Reviewerin
Ezra Frommé	Studierender Beschäftigter
Andrea Stein	Studierende Beschäftigte
Johanna Flora Juds	Praktikantin
Bennedikt Spitzley	Praktikant